

**CENTRO UNIVERSITÁRIO CURITIBA
FACULDADE DE DIREITO DE CURITIBA**

LAUREN CRISTINA GUARESCHI

**O CRITÉRIO DA IGUALDADE DE VOTO DE ROBERT DAHL NA
LEGISLAÇÃO ELEITORAL BRASILEIRA**

**CURITIBA
2018**

LAUREN CRISTINA GUARESCHI

**O CRITÉRIO DA IGUALDADE DE VOTO DE ROBERT DAHL NA
LEGISLAÇÃO ELEITORAL BRASILEIRA**

**Monografia apresentada como requisito parcial à
obtenção do grau de Bacharel em Direito, do Cen-
tro Universitário Curitiba**

Orientador: Roosevelt Arraes

**CURITIBA
2018**

LAUREN CRISTINA GUARESCHI

**O CRITÉRIO DA IGUALDADE DE VOTO DE ROBERT DAHL NA
LEGISLAÇÃO ELEITORAL BRASILEIRA**

Monografia aprovada como requisito parcial para obtenção do grau de Bacharel em Direito da Faculdade de Direito de Curitiba, pela Banca Examinadora formada pelos professores:

Orientador: _____

Professor Roosevelt Arraes

Professor Membro da Banca

Curitiba, de de 2018.

AGRADECIMENTOS

Agradeço ao **Professor Roosevelt Arraes**, primeiramente, por ter despertado em mim o interesse pelas discussões sobre Democracia e Teorias da Justiça e pelas aulas incríveis de Hermenêutica Jurídica. Agradeço também por ter aceitado a orientação deste trabalho, pelo direcionamento ao longo do caminho e por todos os ensinamentos que resultaram nesta monografia.

Agradeço aos **Professores Dalton Borba e Luiz Gustavo de Andrade** por terem lecionado aulas de Direito Constitucional com tanto brilhantismo. Vocês foram indispensáveis para a minha formação como profissional e como pessoa.

Ao meu cunhado, **Dr. Wellington Nunes**, pela paciência, por compartilhar seus conhecimentos e pelas inúmeras horas de discussão sobre teorias democráticas, sistemas eleitorais e políticas econômicas.

À minha irmã, **Geiza Guareschi**, por ser meu exemplo de vida e minha melhor companhia, e ao meu irmão, **Paulo Bohn**, por ter estado ao meu lado durante esta caminhada e por cuidar tão bem de mim.

Agradeço à minha mãe, **Ileci Follmann**, pelo amor, ensinamentos e apoio incondicional durante toda a minha vida. Ao meu pai, **Orestes Guareschi**, por ter me ensinado o gosto pelos estudos e o amor pela leitura e pelas longas conversas sobre política, econômica, história, filosofia e contabilidade.

À **Suely Akamine**, a amiga para a vida toda que a faculdade me deu, pela amizade e apoio durante todos esses anos e por ter tornado essa jornada acadêmica mais divertida.

Agradeço ao **Almir Staidel** pela parceria de tantos anos, por ter ajudado, em muitos sentidos, a tornar este sonho realidade e por sempre acreditar e confiar em mim.

Por fim, agradeço ao **Fabio de Almeida**, por ter escolhido compartilhar a vida comigo. Obrigada por sempre me incentivar e querer o melhor para mim e por ser meu porto seguro.

RESUMO

Robert Dahl, cientista político norte americano, propôs um modelo de processo democrático baseado em cinco critérios: participação efetiva, igualdade de voto, compreensão esclarecida, controle do programa de planejamento e inclusão dos adultos. O autor sustenta que, para que o critério da igualdade de voto seja atendido em uma democracia em grande escala, duas instituições da poliarquia são necessárias, a de eleições livres e justas e de representantes eleitos. Verifica-se que a Constituição da República Federativa do Brasil e a legislação eleitoral brasileira, especificamente o Código Eleitoral, a Lei nº 9.504, de 1997 e a Lei Complementar nº 64, de 1990, alterada pela Lei Complementar nº 135, de 2010, apresentam diversos direitos, garantias e instrumentos que satisfazem o critério da igualdade de voto, estabelecido por Dahl. São exemplos: o voto universal e secreto, as formas de facilitação do acesso ao voto e os mecanismos que visam garantir a lisura do processo eleitoral, especificamente no que diz respeito à corrupção eleitoral e ao abuso de poder político e econômico.

Palavras-chave: Democracia. Robert Dahl. Direito Eleitoral. Igualdade de voto.

ABSTRACT

Robert Dahl, an American political theorist, proposed a model for the democratic process, based upon five criteria: effective participation, voting equality, enlightened understanding, control of the agenda and adult inclusiveness. The author argues that to fulfill the voting equality criterion in a large scale democracy, two polyarchy institutions are required: freedom and fairness of elections and elected representatives. This study verifies that the constitution of Federative Republic of Brazil and the Brazilian election laws, specifically its Electoral Code, Federal Law no. 9504 of 1997 and complementary Law no. 64 of 1990, reviewed by complementary Law no. 135 of 2010, present several rights, guarantees and instruments that accomplish Dahl's voting equality criterion, for instance: universal and secret voting, the granting of access to the polling and the mechanisms that strive to ensure the overall honesty of the electoral process, specifically concerning electoral corruption and political and economic power abuse.

Keywords: Democracy. Robert Dahl. Electoral law. Voting equality.

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 – Instituições necessárias da Poliarquia	31
---	----

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	8
2 DEMOCRACIA PROCEDIMENTAL E DEMOCRACIA SUBSTANTIVA	10
2.1 A DEMOCRACIA DE ROBERT DAHL.....	17
2.2 JUSTIFICATIVAS PARA O MODELO DEMOCRÁTICO.....	17
2.3 CRITÉRIOS PARA UM PROCESSO DEMOCRÁTICO	22
2.4 DEMOCRACIA REPRESENTATIVA E POLIARQUIA	28
3 IGUALDADE DE VOTO	32
3.1 PREVISÕES CONSTITUCIONAIS	32
3.2 PREVISÕES INFRACONSTITUCIONAIS.....	35
3.2.1 O Voto universal e secreto	36
3.2.2 Facilitação do Acesso ao Voto	38
3.2.3 Lisura do Processo Eleitoral.....	40
3.2.3.1 Corrupção eleitoral	41
3.2.3.2 Abuso de poder político e econômico.....	44
4 CONCLUSÃO	46
REFERÊNCIAS	49

1 INTRODUÇÃO

As manifestações populares ocorridas no Brasil nos últimos anos e o crescente número de votos brancos e nulos a cada eleição evidenciam a crise de representatividade política no país, a descrença da população nos partidos e políticos que a representam e o distanciamento entre eles. Neste cenário, torna-se de fundamental importância analisar os mecanismos de participação disponíveis no ordenamento jurídico brasileiro que permitam o acesso da população aos partidos políticos e a fiscalização das atividades parlamentares, possibilitando uma efetiva participação do povo na vida política brasileira.

Para isto, o presente trabalho parte do modelo de democracia proposto por Robert Dahl, que possui “uma conotação de regime hipotético, ideal, o ponto extremo de uma escala, no qual a representatividade governamental atinge seu nível máximo”¹. Dahl foi um cientista político norte-americano e teórico da democracia procedimental. Em sua obra, ele propõe alguns critérios para que exista um processo democrático nesse seu modelo ideal, o qual, para fins exemplificativos, ele chama de “associação”².

Um desses critérios é a **igualdade de voto**, ao qual este trabalho será voltado. Resumidamente, este critério estabelece que cada cidadão “deve ter assegurada uma oportunidade igual de expressar uma escolha que será contada como igual em peso à escolha expressa por qualquer outro cidadão”³. O objetivo deste critério é proteger adequadamente a igualdade entre os cidadãos, garantindo, portanto, que os interesses de todos os membros dessa associação sejam considerados equivalentes.

Dahl identifica que, para que o critério da igualdade de voto seja cumprido, duas instituições da Poliarquia devem estar presentes: a eleições livres e justas e representantes eleitos⁴.

Nessa esteira, este trabalho se dedicará a identificar e a analisar os mecanismos disponíveis juridicamente no ordenamento brasileiro que permitem a realização do critério da igualdade de voto.

¹ SANTOS, Diego Alberto dos. **Democracia Intrapartidária no Caso Brasileiro: Uma primeira incursão na temática a partir da análise dos estudos de dez partidos políticos**. 127f. Dissertação (Mestrado em Ciência Política), Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2014. p. 21.

² DAHL, Robert A. **Sobre a Democracia**. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2001. p. 49-50.

³ DAHL, Robert A. **A Democracia e seus Críticos**. São Paulo: Editora WMF Martins Fontes, 2012. p. 172.

⁴ Ibid., p. 353.

Para tanto, utilizando-se de pesquisa bibliográfica em livros, textos, artigos científicos e publicações em periódicos relacionados ao tema pesquisado, propõe-se dividir este trabalho em quatro partes:

- a) Conceituar a democracia procedimental e demonstrar suas diferenças da democracia substantiva;
- b) Apresentar os conceitos básicos da teoria democrática de Robert Dahl, passando pelos os critérios necessários para um processo democrático (especificamente o critério da igualdade de voto) e as instituições exigidas por uma democracia em grande escala;
- c) Identificar quais são os problemas da teoria proposta;
- d) Identificar quais são os mecanismos existentes na legislação brasileira, especificamente no Código Eleitoral Brasileiro, na Lei das Eleições e na Lei da Ficha Limpa, que possibilitam esse controle.

2 DEMOCRACIA PROCEDIMENTAL E DEMOCRACIA SUBSTANTIVA

Uma vez que Dahl parte de uma concepção procedimental da democracia, é importante delinear, já de início, o conceito de democracia procedimental utilizado neste trabalho e apontarmos as principais diferenças entre esta concepção e a democracia substantiva ou substancial.

De acordo com Bobbio, desde seu surgimento, na Idade Clássica, o termo “democracia” sempre foi empregado para designar uma das diversas formas de governo existentes, ou melhor, um dos diversos modos de como o poder político pode ser exercido⁵. Especificamente, democracia designa a forma de governo na qual o poder político é exercido pelo povo.

Entretanto, nenhuma definição explícita de democracia se estabeleceu em definitivo entre os cientistas políticos. Pelo contrário, a questão da democracia é objeto de profundas controvérsias até hoje. Debate-se, por exemplo, técnicas de representação, modos de distribuição do poder entre as esferas governamentais, a periodicidade e modalidade das eleições, quais são os melhores arranjos institucionais possíveis e diversas outras questões. Porém, como pano de fundo de todas essas questões, e no centro do conceito do que é democracia, há uma discussão sobre qual o *valor* e qual o *objetivo* da democracia⁶, ou seja, qual a sua fundamentação e o seu significado.

Dentro desta discussão, podemos identificar duas grandes linhas de entendimento sobre a democracia, atualmente: uma que chamar-se-á de procedimental, também chamada de formal, e outra de substantiva, ou substancial.

Em seu Dicionário de Política, Bobbio⁷ faz uma distinção:

Para não nos perdermos em discussões inconcludentes é necessário reconhecer que nas duas expressões "Democracia formal" e "Democracia substancial", o termo Democracia tem dois significados nitidamente distintos. A primeira indica um certo número de meios que são precisamente as regras de comportamento acima descritas independentemente da consideração dos fins. A segunda indica um certo conjunto de fins, entre os quais sobressai o fim da igualdade jurídica, social e econômica, independentemente dos meios

⁵ BOBBIO, Norberto. **Estado, Governo, Sociedade: Fragmentos de um dicionário político**. 20. ed. Rio de Janeiro/São Paulo: Paz e Terra, 2017. p. 177.

⁶ DWORKIN, Ronald. **O Direito da Liberdade: A Leitura Moral da Constituição Norte-Americana**. São Paulo: Martins Fontes, 2006. p. 24.

⁷ BOBBIO, Norberto. **Dicionário de Política**. 11. ed. Brasília: UnB, 1998. p. 328-329.

adotados para os alcançar.

A chamada democracia procedimental é caracterizada pelo seu embasamento formal e se pauta na defesa do procedimento democrático, privilegiando direitos que garantam a participação política, os processos deliberativos, o acesso e o exercício do poder político. A democracia, neste prisma, se esgotaria em um elenco mais ou menos amplo de “regras do jogo” ou de “procedimentos universais”, que estabelecem *como* se deve chegar à decisão política e não *o que* decidir. Desta forma, temos como democracia procedimental “um método ou um conjunto de regras de procedimento para a constituição de Governo e para a formação das decisões políticas”⁸.

Bobbio ainda afirma que a única forma de chegar a um acordo quando se fala em democracia, aqui entendida como uma forma contraposta a todas as formas de governo autocrático, é o de “considerá-la caracterizada por um conjunto de regras (primárias ou fundamentais) que estabelecem *quem* está autorizado a tomar as decisões coletivas com quais *procedimentos*”⁹. E complementa:

Todo grupo social está obrigado a tomar decisões que vinculem o conjunto de seus membros com o objetivo de prover a própria sobrevivência [...]. Mas até mesmo as decisões de grupo são tomadas por indivíduos (o grupo como tal não decide). Por isso, para que uma decisão tomada por indivíduos (um, poucos, muitos, todos) possa ser aceita como decisão coletiva é preciso que seja tomada com base em regras (não importa se escritas ou consuetudinárias) que estabeleçam quais são os indivíduos autorizados a tomar as decisões vinculatórias para todos os membros do grupo, e à base de quais procedimentos.

Sob este prisma, a democracia se torna um mecanismo, uma via, de promoção da autodeterminação dos indivíduos. Para os autores que adotam essa visão, o respeito às condições formais pré-estabelecidas é suficiente para a caracterização de um regime como democrático.

Para que isto ocorra, porém, Dahl¹⁰ defende que se deve partir de um princípio elementar: “todos os membros deverão ser tratados (sob a Constituição) como se estivessem igualmente qualificados para participar do processo de tomar decisões”. Ele explica¹¹:

⁸ BOBBIO, 1998, p. 326-327.

⁹ BOBBIO, Norberto. **O Futuro da Democracia: Uma Defesa das Regras do Jogo**. 13. ed. São Paulo: Paz e Terra, 2015. p. 35.

¹⁰ DAHL, 2001, p. 49.

¹¹ Ibid., p. 48.

Nas questões mais importantes de que esta assembleia tratará, nenhum de nós é tão mais sábio do que os outros, para que automaticamente prevaleçam as ideias de um ou de outro. Ainda que alguns membros saibam mais sobre uma questão em determinado momento, somos todos capazes de aprender o que precisamos saber. Naturalmente, teremos de discutir as questões e deliberar entre nós antes de chegar a qualquer decisão. Deliberar, discutir e depois tomar as decisões políticas é uma das razões pelas quais estamos formando essa associação. Mas todos estamos igualmente qualificados para participar da discussão das questões e discutir as políticas que a nossa associação deve seguir. Consequentemente, a nossa constituição deve basear-se nesse pressuposto, ela terá de assegurar a todos nós o direito de participar das tomadas de decisão da associação. Para ser bem claro: porque estamos todos igualmente qualificados, devemos nos governar democraticamente.

Por se tratar de uma parte central da teoria de Dahl, este tema será retomado com mais profundidade no segundo capítulo. Entretanto, é preciso ter em mente desde já que essa compreensão esclarecida e essa possibilidade de igualdade de qualificação são fundamentais para o processo democrático.

Se a democracia, em sua concepção formal, se aproxima para um Governo **do povo**, em sua visão substancial, fica mais perto de um Governo **para o povo**¹². Isto porque, neste sentido, a democracia não é vista apenas como um meio, mas sim como um fim que procura atingir um bem comum, exigindo, assim, a materialização de direitos e conquistas sociais¹³, sobretudo a efetivação de uma igualdade jurídica, social e econômica¹⁴.

Luiz Vergílio Dalla-Rosa¹⁵ conceitua a democracia substantiva como aquela “democracia de conteúdo, [...] vinculada aos direitos fundamentais e centrada na realização do indivíduo em todas as suas potências”, não podendo estar, portanto, desligada do contexto socioeconômico em que vivem os indivíduos.

Nesta concepção, segundo Bobbio¹⁶, temos a democracia:

[...] como regime caracterizado pelos fins ou valores em direção aos quais um determinado grupo político tende e opera. O princípio desses fins ou valores, adotado para distinguir não mais só formalmente, mas também conteudisticamente um regime democrático de um regime não democrático, é a igualdade, não a igualdade jurídica introduzida nas Constituições liberais mesmo

¹² BOBBIO, 1998, p. 328.

¹³ SANTOS, Leonardo Corrêa dos. **Democracia Formal e Substancial**. Conteúdo Jurídico, Brasília-DF: 11 jul. 2017. Disponível em: <<http://www.conteudojuridico.com.br/?artigos&ver=2.589444>>. Acesso em: 09 set. 2017

¹⁴ BOBBIO, loc. cit.

¹⁵ DALLA-ROSA, 2007, *apud* BRILHANTE, Lígia S. F; PASE, Hermerson L. **Democracia Substantiva no Brasil?** In: Seminário Internacional de Ciência Política, 1. 2015, Porto Alegre. Anais... Porto Alegre: 2015. Disponível em: <<https://www.ufrgs.br/sicp/wp-content/uploads/2015/09/BRILHANTE-L%C3%ADgia-e-PASE-Hemerson-1.pdf>> Acesso em 08 set. 2017.

¹⁶ BOBBIO, 2017, p. 206.

quando estas não eram formalmente democráticas, mas a igualdade social e econômica (ao menos em parte). Assim foi introduzida a distinção entre democracia formal, que diz respeito precisamente à forma de governo, e democracia substancial, que diz respeito ao conteúdo dessa forma.

Neste ponto, é importante destacar que, para os que adotam essa visão da democracia, a democracia substancial não exclui a democracia procedimental, mas é encarada como meio para alcançá-la. Eles não negam que devam existir regras e ritos democráticos, tampouco preconizam que tais regras não devam ser seguidas. Como diria Dahl, a disputa aqui não é entre democratas e antidemocratas, mas sim entre dois defensores da democracia que discordam “quanto ao equilíbrio apropriado entre os valores procedimentais e substantivos”¹⁷ e até que ponto alguns limites substantivos devem ser impostos ao processo democrático.

Enquanto um lado sustenta que a democracia deve ser encarada como um mecanismo, o outro defende que ela não pode se resumir a isso, uma vez que simplesmente observar um procedimento, essencialmente pautado na decisão pela vontade da maioria, levaria, invariavelmente, a decisões que pudessem ser consideradas injustas.

Entretanto, conforme passaremos a demonstrar, a própria teoria procedimental elaborada por Dahl nos traz algumas respostas nesse sentido.

Em primeiro lugar, é preciso deixar claro que o caráter procedimental da democracia não retira o seu conteúdo substantivo e é um engano pensar que os procedimentos não possuem nenhum significado moral. Escolher entre o processo democrático e resultados substantivos não equivale a fazer uma simples escolha entre meros procedimentos formais e justiça¹⁸.

Em segundo lugar, Dahl alerta que é preciso diferenciar duas situações e que muitas vezes são confundidas: quando uma injustiça substantiva é resultado de um processo democrático eficiente e quando uma injustiça resulta de uma “incapacidade do processo decisório de satisfazer os critérios democráticos”¹⁹. Neste último caso, o processo democrático deve ser aprimorado e realizado de forma mais completa.

Em relação ao primeiro caso, o autor admite que não se pode chegar a uma solução que seja compatível com o procedimentalismo. Entretanto, sua pretensão

¹⁷ DAHL, 2012, p. 257.

¹⁸ DAHL, 2012, p. 258.

¹⁹ Ibid., p. 262.

nunca foi afirmar que a democracia procedimental é livre de falhas e alcança, sem exceções, os melhores resultados. Sua afirmação é que o processo democrático é superior a qualquer alternativa viável.

É claro, quase todo processo de tomada de decisões corre um risco de produzir resultados indesejáveis. Mesmo um processo considerado “justo” às vezes pode acabar com um resultado injusto.

Entretanto, para que seja possível a tomada de decisões coletivas, obrigatoriamente, em qualquer democracia, algum procedimento formal deve ser adotado. Desta forma, nos termos de Dahl²⁰:

A não ser que se possa especificar um processo alternativo viável com maior probabilidade de gerar resultados justos, é errado argumentar que um processo de tomada de decisões coletivas é deficiente apenas porque pode levar a resultados injustos. Ainda que pudéssemos estabelecer critérios independentes de justiça com os quais compararíamos o desempenho de um processo, aparentemente nenhum processo de tomada de decisões coletivas consegue [...] fazer algo além de oferecer uma justiça procedimental imperfeita.

Não se trata aqui, entretanto, de concordar com violação de direitos das minorias, por exemplo, com base exclusivamente no argumento da decisão majoritária. De qualquer forma, antes de prosseguir, devemos ressaltar que é improvável, para não dizer impossível, não ferir alguns dos interesses de algumas pessoas na tomada de decisões coletivas.

Nenhuma solução, seja ela procedimental ou substantiva, pode garantir que ninguém tenha seus interesses contrariados de alguma forma ou que ninguém será prejudicado ou, de outro modo, tampouco pode garantir que os interesses de todo mundo sejam atendidos²¹.

O que deve ser analisado é se o processo pelo qual essas decisões foram tomadas dá igual consideração aos interesses de todos. Isso significa dizer que, nos remetendo mais uma vez à associação de Dahl, ao se tomar uma decisão que possa resultar em um conflito entre os interesses dos membros, deve-se levar em conta que todos os membros da associação são detentores, igualmente, do direito de ter seus interesses atendidos²². Ou seja, a tomada de decisão não irá atender a todos esses

²⁰ Ibid., p. 259.

²¹ DAHL, 2012, p. 262.

²² Ibid., p. 133.

interesses, porém, nesse processo, o que é essencial é que ninguém possua, intrinsecamente, um direito superior ou privilegiado a ter seus interesses considerados.

Outra questão que deve ser observada, também em relação do domínio da maioria²³, é se, e como, as maiorias podem ser impedidas de prejudicar ilegítimamente os direitos e interesses fundamentais da minoria.

Dahl sustenta que a proteção de direitos fundamentais acaba, de fato, por fortalecer a defesa de uma democracia procedimental²⁴. Isto porque os próprios critérios exigidos para o processo democrático “exigem que as pessoas afetadas pelas decisões coletivas possuam certos direitos; **na ausência desses direitos, os critérios não são satisfeitos e o processo democrático não existe**”²⁵ (grifo nosso).

Ilustrando esta ideia, Dahl prossegue²⁶:

Cada critério especifica um direito moral abrangente: o direito de ser incluído como um cidadão pleno na associação envolvida na tomada de decisões coletivas às quais está sujeito; como um cidadão pleno, direitos à igualdade de voto e oportunidades iguais de participar efetivamente do processo de tomada de decisões, adquirindo uma compreensão esclarecida dos próprios interesses pessoais e exercendo com outros cidadãos o controle final das decisões coletivas de caráter vinculativo.

Na prática, cada um desses direitos morais abrangentes requer, por sua vez, um conjunto de direitos mais específicos, tanto morais como legais, como direito à livre expressão. Em alguns casos, esses direitos mais específicos são essenciais não somente para um, mas para vários dos direitos morais abrangentes. A liberdade de expressão, por exemplo, é necessária tanto para a participação efetiva quanto para a compreensão esclarecida; assim também o são a liberdade de imprensa e a liberdade de se reunir.

Em resumo, o ponto de Dahl é que esses direitos específicos, que ele chama “direitos políticos primários”²⁷, são parte intrínseca do processo democrático. Desta forma, não haveria um confronto entre direitos e liberdades substantivos, de um lado, e o processo democrático de outro. Assim, caso uma decisão majoritária privasse uma minoria desses direitos, o próprio ato já seria uma violação ao processo democrático. Ou seja, não é possível que uma maioria negue legitimamente a uma minoria seus direitos políticos primários, pois, o fazendo, negaria à minoria que os direitos neces-

²³ Ibid., p. 265-266.

²⁴ Ibid., p. 266.

²⁵ Ibid., p. 268.

²⁶ DAHL, loc. cit.

²⁷ DAHL, 2012, p. 269.

sários para que exista o processo democrático, o que equivaleria a afirmar que a associação não deve se governar pelo processo democrático²⁸.

Não é possível, portanto, ter as duas coisas ao mesmo tempo, pois os próprios limites da democracia estão incorporados na natureza do processo: “se é desejável que um povo se governe democraticamente, não pode ser desejável que ele se governe não democraticamente”²⁹. As pessoas não podem acreditar, logicamente, que a democracia é desejável e justificável e, ao mesmo tempo, acreditar que o processo democrático é indesejável e, assim, justificar a sua destruição.

Segundo Dahl, o processo democrático não é preservado por muito tempo a não ser que o povo de um país acredite que ele é desejável e essa crença esteja embutida em seus hábitos e práticas³⁰. Desta forma, um povo democrático, ao pensar seu sistema político, desenvolveria mecanismos necessários para que esses direitos políticos primários, que garantem todo o processo democrático, sejam protegidos.

A democracia em sua concepção procedimental, portanto, não prega apenas a obediência a um rito formal, que se observado, confere ao país o título de democrático. O processo democrático fornece aos cidadãos, como própria condição de sua existência, um leque de direitos, liberdades e recursos que lhes permitem participar de maneira plena, como cidadãos iguais, da tomada de todas as decisões coletivas às quais estão vinculados.

A partir de todas essas considerações, podemos concluir inicialmente que, apesar de discordarem em pontos fundamentais, uma concepção de democracia não exclui a outra. A visão substancial da democracia não rejeita a existência do processo democrático, pelo contrário, reconhece a importância de suas regras e acreditam que elas devem ser seguidas e respeitadas. Porém, toma isso como ferramenta para alcançar a efetivação de direitos políticos, econômicos e sociais, sendo este o verdadeiro objetivo da democracia. Por outro lado, a visão procedimental da democracia não nega a importância de resultados substantivos, mas sustenta que os direitos primários, que permitem a existência do processo democrático, garantem, em boa medida, o acesso aos demais direitos. Nenhuma das duas, entretanto, apresenta uma solução livre de problemas e falhas e, como menciona Bobbio, um ponto sobre o qual

²⁸ Ibid., p. 270.

²⁹ Ibid., p. 271.

³⁰ Ibid., p. 272.

poderia haver uma concordância é que a Democracia que poderíamos chamar de “perfeita” e utópica, deveria, portanto, ser simultaneamente formal e substancial³¹.

2.1 A DEMOCRACIA DE ROBERT DAHL

O objetivo deste capítulo é apresentar os conceitos básicos da teoria democrática proposta por Robert Dahl, por que a democracia é o modelo político mais viável, quais são os critérios necessários para um processo democrático e quais são as instituições exigidas para uma democracia em grande escala.

2.2 JUSTIFICATIVAS PARA O MODELO DEMOCRÁTICO

Dahl parte de uma noção de democracia como “governo do *demos*, um corpo de cidadãos constituído de membros considerados iguais no que se refere ao objetivo de se chegar às decisões governamentais”³².

Para Dahl, “quando a ideia de democracia é ativamente adotada por um povo, ela tende a produzir o melhor sistema político viável ou, pelo menos, o melhor Estado como um todo”³³. Para isto é necessário definir o que significa “melhor” e quais critérios devem ser utilizados na avaliação do valor da democracia como ideal.

As tentativas de tentar responder a estas questões recaem numa premissa fundamental que Dahl chama de “**Ideia de Igualdade Intrínseca**”. Esta ideia é resumida da seguinte forma: “ao menos em assuntos que requerem decisões coletivas, ‘todos os homens’ (ou todas as pessoas?) são, ou deveriam ser assim considerados, iguais”³⁴.

Para Locke, a Igualdade Intrínseca significa que ninguém tem o direito natural de sujeitar outra pessoa à sua vontade ou autoridade. Para Dahl, significa que todos os seres humanos têm valor intrínseco igual, ou na ordem inversa, que nenhuma pessoa é intrinsecamente superior à outra. Em outras palavras, negar essa premissa equivale a dizer que algumas pessoas devem ser consideradas e tratadas como *intrinse-*

³¹ BOBBIO, 1998, p. 329.

³² DAHL, 2012, p. 128.

³³ DAHL, loc. cit.

³⁴ DAHL, 2012, p. 130.

amente privilegiadas e “um dos motivos para a adoção dessa premissa [...] é a dificuldade em apresentar uma justificativa racional para qualquer alternativa a ela”³⁵.

Se as pessoas são intrinsecamente iguais, a conclusão lógica é que seus interesses têm o mesmo peso e devem ser igualmente considerados. Aparece aqui o aspecto da Igualdade Intrínseca que é mais importante no processo democrático: o Princípio da Igual Consideração de Interesses. Este princípio requer, durante um processo de tomada de decisões coletivo, que os interesses de cada pessoa sujeita à decisão devem (dentro dos limites da viabilidade) ser precisamente interpretados e divulgados e, assim, poderão ser igualmente considerados³⁶.

Outras questões, entretanto, podem ser suscitadas se considerarmos apenas a Ideia da Igualdade Intrínseca para justificar a Democracia como melhor sistema político viável, pois ela, por si só, não determina quem deveria governar ou quais são os interesses ou bens que deveriam ser protegidos. Mas Dahl defende que, associada à Presunção de Autonomia Pessoal, a Ideia da Igualdade Intrínseca “ajuda a criar uma base sólida para as crenças democráticas”³⁷.

É claro que, além do pressuposto de que nenhum ser humano é intrinsecamente superior ou inferior a outro, a democracia só se justifica se, juntamente a isso, concordarmos que as pessoas comuns são, de modo geral, *qualificadas* para se governar: Dahl chama isso de “**Princípio Forte da Igualdade**”. Segundo ele, o que sustenta essa afirmação é a Presunção da Autonomia Pessoal, isto é, “em geral, ninguém é melhor do que você mesmo para ser juiz de seu próprio bem ou interesse ou para agir em prol da concretização destes”³⁸.

O autor nos apresenta este conceito da seguinte forma³⁹:

[...] ninguém é mais bem qualificado que nós mesmos para julgar se os resultados são de nosso interesse, sejam eles os resultados que se espera de uma decisão antes que ela seja tomada ou os resultados reais que se seguem à decisão. Podemos optar por delegar a escolha dos meios às pessoas que julgamos ser mais bem qualificadas que nós mesmos para selecionar os meios mais apropriados. Mas não podemos abrir mão de nosso direito de julgar se os resultados (pretendidos os reais) são de nosso interesse, sem agir contrariamente àquele pressuposto. A isso, darei o nome de Presunção

³⁵ DAHL, 2012, p. 132.

³⁶ Ibid., p. 133.

³⁷ Ibid., p. 136.

³⁸ Ibid., p. 154.

³⁹ DAHL, loc. cit.

de Autonomia Pessoal.

Aceitar essa ideia significa estabelecer uma presunção de que cada adulto é a pessoa mais adequada para defender seus próprios interesses ao tomar decisões individuais ou coletivas. Dahl resume: “na falta de uma prova definitiva em contrário, todos são, em princípio, os melhores juízes de seu próprio bem e de seus próprios interesses”⁴⁰. Ele admite, entretanto, que a Presunção da Autonomia Pessoal é uma “regra de prudência”, ou seja, um misto de juízos morais e empíricos e que se baseiam “numa compreensão falha e imprecisa da experiência humana”⁴¹.

Mas por que, então, essa presunção deve ser aceita? O objetivo aqui é negar que uma autoridade paternalista possa vir a ser legítima entre adultos. Até porque, se rejeitarmos a presunção, devemos acreditar que uma proporção substancial dos adultos é incapaz de entender seus interesses mais fundamentais e que se pode contar com uma classe de autoridades paternalistas para fazer isso por eles⁴².

Sintetizando o raciocínio do autor nesse ponto e voltando à sua comparação do modelo democrático com uma associação, temos que⁴³:

Se o bem ou os interesses de todos devem ser pesados igualmente, e, se cada pessoa adulta é, em geral, o melhor juiz de seu bem ou de seus interesses, isso significa que todos os membros adultos de uma associação são suficientemente bem qualificados, de forma geral, para participar da tomada de decisões coletivas de caráter vinculativo que afetam seu bem ou seus interesses, ou seja, qualificados para serem *cidadãos plenos do demos*.

Com isso, um dos problemas deixados pela Ideia da Igualdade Intrínseca como única justificativa para a democracia é resolvido: o de quem deveria governar. Dizer que todos são intrinsecamente iguais e que os interesses de todos devem ser igualmente considerados não quer dizer, necessariamente, quem é a melhor pessoa para tomar uma decisão que leve em conta esses interesses. A partir da inclusão da Presunção da Autonomia Pessoal no processo democrático, entretanto, temos que todos os adultos são qualificados para tal. Em outras palavras, a resposta para “quem deve governar?” é “todos os cidadãos”, pois cada um sabe o que é melhor para atender

⁴⁰ DAHL, 2012, p. 155.

⁴¹ Ibid., p. 156.

⁴² Ibid., p. 157.

⁴³ Ibid., p. 164.

seus próprios interesses.

Resta ainda uma questão a ser resolvida. Todos devem ter seus interesses igualmente considerados, uma vez que todos os seres humanos são intrinsecamente iguais. Além disso, pelo Princípio da Presunção da Autonomia Pessoal, cada um é a pessoa mais capacitada para defendermos seus próprios interesses. Porém, qual o conteúdo que podemos atribuir ao termo “interesses” quando falamos em organização política da sociedade? Em outras palavras, quais são as questões fundamentais para o ser humano em que todos devem ser considerados intrinsecamente iguais e com as quais o processo de tomada de decisões coletivas deve se ocupar? Segundo Dahl, podemos interpretar os interesses fundamentais de três modos⁴⁴:

É de interesse dos seres humanos ter oportunidades de alcançar o máximo de liberdade pessoal possível, desenvolver plenamente suas capacidades e potencialidades como seres humanos e obter a satisfação de todos os outros interesses que eles mesmos julgam importantes, dentro dos limites da viabilidade e da justiça para com os outros.

Apesar de a democracia ser indispensável para atingirmos esses interesses fundamentais, é extremamente importante ter em mente que ela, por si só, não é condição suficiente para atingi-los.

Outro motivo que justificaria a opção pela democracia como modelo de governo mais viável em relação a outros modelos, como a guardiania ou a anarquia, é que a democracia pode ser vista como um **instrumento para a máxima liberdade possível**, ou seja, ela proporciona um território mais extenso de liberdade que qualquer outro regime poderia prometer. Neste sentido, a democracia é um instrumento para a liberdade de três maneiras:

- a) liberdade geral, uma vez que a existência de certos tipos de direitos e liberdades (como os direitos à livre expressão, à organização política, à oposição, a eleições justas etc.) são necessários para a existência de um processo democrático;
- b) liberdade de autodeterminação, pois ela expande até os limites máximos a oportunidade das pessoas de viverem sob leis de sua própria escolha; e
- c) autonomia moral, pois viver sob leis da própria escolha e participar do processo de escolha dessas leis facilita o desenvolvimento pessoal dos cidadãos

⁴⁴ DAHL, 2012, p. 136.

como entes morais e sociais, além de permitir que protejam e promovam seus direitos, interesses e preocupações mais fundamentais⁴⁵.

A democracia também é um **meio para o desenvolvimento humano**. Dahl explica esta justificativa para a democracia partindo do pressuposto, bem razoável, de que é desejável que as pessoas adultas possuam algumas características, como:

- a) Devem ter a capacidade de cuidar de si próprias, no sentido de serem capazes de cuidar de seus interesses;
- b) Devem ser moralmente autônomas;
- c) Devem agir com responsabilidade, no sentido de pesar os cursos de ação disponíveis da melhor maneira possível, ponderando suas consequências e levando em consideração os próprios direitos e obrigações e os das outras pessoas;
- d) Devem ser capazes de participar de discussões livres e abertas com outras pessoas de modo a poder chegar a juízos morais.

Praticamente todos os seres humanos possuem, ao nascer, a capacidade de desenvolver essas qualidades. Entretanto, o grau que será alcançado no desenvolvimento dessas capacidades está diretamente relacionado às circunstâncias nas quais cada um nasce e nas quais ocorre seu desenvolvimento. Entre essas circunstâncias, está a natureza do regime político no qual uma pessoa vive.

Segundo Dahl, somente o regime democrático é capaz de propiciar as condições sob as quais essas qualidades têm a probabilidade de se desenvolver plenamente. Isso ocorre porque todos os demais regimes reduzem drasticamente o âmbito de liberdade dos adultos para “proteger seus próprios interesses, exercer a autodeterminação, assumir a responsabilidade pelas decisões importantes e participar livremente com outrem de uma busca pela melhor decisão”⁴⁶.

Segundo Dahl, outra justificativa para que a democracia seja o melhor modelo viável é que ela é um **meio para proteção dos interesses gerais das pessoas** que estão sujeitas às regras ou ações das autoridades do Estado, uma vez que o governo democrático é o único que proporciona um “processo ordeiro e pacífico através do qual a maioria dos cidadãos pode induzir o governo a fazer o que eles mais querem que ele faça ou a evitar fazer o que eles menos querem que faça”⁴⁷.

⁴⁵ DAHL, 2012, p. 136-141.

⁴⁶ Ibid., p. 142-144.

⁴⁷ DAHL, 2012, p. 144-148.

Apesar de ser difícil determinar, na prática, se essa justificativa seria válida ao compararmos o desempenho de governos democráticos com não democráticos, Dahl afirma que é possível chegar a um “juízo razoável” se compararmos, de um lado, as oportunidades que um processo democrático proporciona à maioria dos cidadãos de induzir o governo a tentar satisfazer o que ele chama de “preocupações políticas urgentes” e, de outro lado, as oportunidades que um governo não democrático lhes proporcionaria nesse sentido.

Dahl sustenta, ainda, que a democracia não é apenas um processo de governar. Segundo ele, ela é um **sistema que garante direitos essenciais**⁴⁸:

[...] como os direitos são elementos necessários nas instituições políticas democráticas, a democracia também é inerentemente um sistema de direitos. Os direitos estão entre os blocos essenciais da construção de um processo de governo democrático.

Porém, para realmente satisfazer as exigências da democracia, os direitos a ela inerentes devem realmente ser cumpridos e, na prática, devem estar à disposição dos cidadãos. Se não estiverem, se forem compulsórios, o sistema político não será democrático, apesar do que digam seus governantes.

2.3 CRITÉRIOS PARA UM PROCESSO DEMOCRÁTICO

Mencionou-se algumas vezes, e também escuta-se e lê-se, que a democracia significa o governo do povo, que o povo governa a si próprio. Entretanto, para se governar, as pessoas devem ter um *processo* de governo, algum modo de governar. Quais são, portanto, as características que fazem de um processo de governo um processo considerado *democrático*? Para responder a essa pergunta, uma vez que a democracia é uma ordem política, Dahl estabelece antes quais são os pressupostos que justificam a existência de uma ordem política e, mais especificamente, **os pressupostos que justificam a existência de uma ordem política democrática**⁴⁹.

Uma associação, seja ela um Estado ou não, é caracterizada pela reunião de pessoas que buscam alcançar certos fins. Para atingir esses fins, a associação deverá

⁴⁸ DAHL, 2001, p. 61-62

⁴⁹ DAHL, 2012, p. 166.

adotar certos cursos de ação que seus membros deverão seguir, agindo coerentemente com as políticas adotadas pela associação, normalmente expressas em uma regra ou lei que inclui penalidades para o seu não cumprimento. Ou seja, as decisões tomadas pela decisão são vinculativas e o coletivo das pessoas que tomam essas decisões é o que chamamos de *governo*⁵⁰.

O processo de tomada dessas decisões governamentais vinculativas inclui pelo menos dois estágios: o *estabelecimento de agenda*, onde são escolhidos os temas sobre os quais as decisões serão tomadas, incluindo a decisão de não decidir o assunto, e a *estágio decisivo*, que é o período durante o qual o processo chega num resultado e este se torna vinculativo, ou seja, “um curso de ação política foi adotado ou rejeitado”⁵¹.

Para que este processo seja democrático, ele deverá levar em conta o Princípio da Igual Consideração de Interesses (o interesse de cada membro merecerá igual consideração) e o Princípio Forte de Igualdade (que considera que todos os membros são qualificados para fazer essas escolhas e que as pretensões de cada cidadão devem ser contadas como igualmente válidas).

É nesse momento que Dahl estabelece os cinco critérios para um processo democrático: “uma vez que esses pressupostos são válidos, concluímos que as pessoas em questão devem adotar uma ordem democrática e que, portanto, o processo através do qual o *demos* chega às duas decisões deve atender a certos critérios”⁵².

Nos termos do autor⁵³:

Os cinco critérios são padrões – padrões ideais, digamos – em comparação com os quais os procedimentos propostos devem ser avaliados em qualquer associação à qual os pressupostos se apliquem. Qualquer processo que satisfizesse perfeitamente esses critérios seria um processo democrático perfeito, e o governo da associação ser um governo democrático perfeito.

Dahl reconhece que um processo democrático e um governo democrático perfeitos muito possivelmente jamais venham a existir na realidade. Entretanto, para ele,

⁵⁰ Ibid., p. 167.

⁵¹ Ibid., p. 168.

⁵² Ibid., p. 170.

⁵³ Ibid., p. 171.

esses critérios representam “ideias de possibilidades humanas com as quais a realidade pode ser comparada”. Desta forma, apesar de não determinarem procedimentos específicos para se atingir o resultado, eles são úteis na avaliação das possibilidades existentes no mundo real⁵⁴.

Os cinco critérios estabelecidos são:

- a) Participação efetiva;
- b) Igualdade de voto;
- c) Compreensão esclarecida;
- d) Controle do programa de planejamento;
- e) Inclusão dos adultos.

Cada um desses critérios é necessário para que os membros de um Estado determinem suas políticas levando em consideração os pressupostos aqui apresentados: Ideia de Igualdade Intrínseca, Princípio da Igual Consideração de Interesses e Princípio da Autonomia Pessoal. Por isso, poderíamos dizer que se alguma dessas exigências não for observada, os membros do *demos* não serão considerados politicamente iguais⁵⁵.

O critério de participação efetiva é assim definido por Robert Dahl⁵⁶:

Ao longo de todo o processo de tomada de decisões vinculativas, os cidadãos devem ter uma oportunidade adequada e igual de expressar suas preferências quanto ao resultado final. Devem ter oportunidades adequadas e iguais de colocar questões na agenda e de expressar seus motivos para endossar um resultado e não outro.

Negar a qualquer cidadão as oportunidades adequadas para a participação efetiva significa que suas preferências não devem ser consideradas, o que significaria negar o Princípio da Igual Consideração de Interesses.

Em *Sobre a Democracia*, o autor escreve: “antes de ser adotada uma política pela associação, todos os membros devem ter oportunidades iguais e efetivas para fazer os outros membros conhecerem suas opiniões sobre qual deveria ser esta política”⁵⁷.

⁵⁴ DAHL, 2012, p. 171.

⁵⁵ Id., 2001, p. 50.

⁵⁶ Id., 2012, p. 171.

⁵⁷ DAHL, 2001, p. 49.

O segundo critério estabelecido por Dahl, que será detalhado na segunda parte deste trabalho, é o da **igualdade de voto**, assim conceituado⁵⁸:

No estágio decisivo as decisões coletivas, cada cidadão deve ter assegurada uma oportunidade igual de expressar uma escolha que será contada como igual em peso à escolha expressa por qualquer outro cidadão. Na determinação de resultados no estágio decisivo, essas escolhas, e somente essas, deverão ser levadas em consideração.

Essas escolhas são o que comumente chamamos de sufrágio. Dahl diz que “quando chegar o momento em que decisão sobre a política for tomada, todos os membros devem ter oportunidades iguais e efetivas de voto e todos os votos devem ser contados como iguais”⁵⁹.

É interessante mencionar que esse critério não exige a igualdade de votos em outros estágios do processo democrático que não no decisivo. Isso significa dizer que, em estágios mais iniciais do processo, os votos não precisam ter o mesmo peso – e nem necessariamente todos precisam votar. Situações como essas podem existir em caráter excepcional, sem violar o critério. Segundo Dahl⁶⁰, o critério só deixaria de ser atendido “se o *demos* não tivesse mais a liberdade de alterar tais arranjos sempre que eles deixassem de atingir seus objetivos ou ameaçassem causar a perda de controle final do *demos* sobre as decisões coletivas”.

Em uma primeira análise, reconhece-se que esse critério é necessário para proteger adequadamente a igualdade dos cidadãos e, conseqüentemente, a igual consideração dos interesses de todos. Apenas por esse motivo, já é possível justificar-se a importância desse critério.

Apesar de não ser expresso no conceito de Robert Dahl sobre a igualdade de voto, é razoável supormos que o voto deve ser livre, ou seja, resultado da convicção do eleitor sobre o que considera a melhor opção, sem influências externas indevidas, pois pressupor o contrário feriria toda a lógica do sistema proposto por Dahl.

Justamente por isso é que o voto igualitário e sem interferências, que realmente expresse a manifestação de vontade do eleitor, vai muito além de apenas consagrar a igualdade entre os cidadãos: ele observa a Presunção da Autonomia Pessoal, reconhece a liberdade como valor social, garante a legitimidade do processo eleitoral, e,

⁵⁸ Id., 2012, p. 172.

⁵⁹ Id., 2001, p. 49.

⁶⁰ Id., 2012, p. 173.

consequentemente, da democracia.

Desta forma, pretende-se, a seguir, analisar quais são os instrumentos disponíveis na legislação eleitoral brasileira que procuram garantir essa igualdade de voto entre os cidadãos, justamente em razão da sua importância para efetivação da democracia, principalmente quando aliada aos critérios da participação efetiva e da compreensão esclarecida.

O próximo critério proposto por Dahl é a **compreensão esclarecida**, enunciado da seguinte forma⁶¹:

Cada cidadão deve ter oportunidades iguais e adequadas de descobrir e validar (dentro do prazo permitido pela necessidade de uma decisão) a escolha acerca da questão a ser decidida que melhor sirva aos interesses do cidadão.

Cada cidadão deve, portanto, “ter oportunidades iguais e efetivas de aprender sobre as políticas alternativas importantes e suas prováveis consequências”⁶².

A democracia normalmente é vista como um sistema no qual o povo determina o que é melhor, ao invés de uma elite, como pressupõe a guardiania. Porém, para que o povo possa saber o que quer e o que é melhor, ele deve ser, pelo menos em um grau mínimo, informado e esclarecido.

Este critério é de grande importância, pois norteia a forma que as instituições democráticas devem agir e acaba por dificultar situações de impedimento ao acesso à informação nos casos em que ele levasse os cidadãos a chegar a uma conclusão diferente, ou de procedimentos que dariam a alguns cidadãos um acesso muito maior que a outros, a informações de importância crucial.

O quarto critério, chamado por Robert Dahl de **controle do programa de planejamento**⁶³ ou **controle da agenda**⁶⁴, pode ser expresso da seguinte forma: “o *demos* deve ter a oportunidade exclusiva de decidir como as questões serão colocadas na agenda de assuntos a serem decididos mediante o processo democrático”⁶⁵.

Para exemplificar este critério, Dahl propõe o seguinte cenário: um país independente em que os três primeiros critérios sejam relativamente bem satisfeitos e em que não haja limitações quanto aos assuntos que os cidadãos podem decidir. A partir

⁶¹ DAHL, 2012, p. 176.

⁶² Id., 2001, p. 49.

⁶³ DAHL, 2001, p. 49.

⁶⁴ Id., 2012, p. 177.

⁶⁵ Ibid., p. 179.

desse cenário, suponhamos que um movimento antidemocrático tome o poder e, para acalmar os sentimentos democráticos da população, os novos governantes mantêm simbolicamente a ordem democrática alterando apenas um ponto: “o povo passa a poder usar as antigas instituições políticas democráticas somente em alguns assuntos – questões locais, por exemplo”. Todo o restante fica restrito sob o controle dos governantes. Ainda que os três primeiros critérios sejam atendidos, este cenário apresenta apenas um “arremedo de democracia”⁶⁶, pois os cidadãos não poderiam decidir sobre quais são as questões que consideram importantes.

Para Dahl, o critério do controle final é, talvez, “o que está subentendido quando se diz que, numa democracia, as pessoas devem ter a palavra final ou devem ser soberanas”⁶⁷, pois uma vez que satisfaz esse critério, o sistema passa a ter um processo plenamente democrático em relação ao seu *demos*.

O critério do controle da agenda não pressupõe que o *demos* é qualificado para decidir sobre todas as questões que exigem uma decisão vinculativa, mas sim que o *demos* é qualificado para decidir quais assuntos exigem, ou não, decisões vinculativas. Aceitar o critério como apropriado equivale, portanto, a deixar subentendido que o *demos* é o melhor juiz de sua própria competência e também de seus próprios limites⁶⁸.

Em resumo⁶⁹:

Os membros devem ter a oportunidade exclusiva para decidir como e, se preferirem, quais as questões devem ser colocadas no planejamento. Assim, o processo democrático exigido pelos três critérios anteriores jamais é encerrado. As políticas da associação estão sempre abertas para a mudança pelos membros, se assim estes escolherem.

Por último, Dahl cita um último critério que deve ser considerado: o **critério de inclusão**. Este critério estabelece que “o *demos* deve incluir todos os adultos sujeitos às decisões coletivas de caráter vinculativo de uma associação”⁷⁰.

O que justifica que todos os membros devam participar do *demos* e não apenas

⁶⁶ Ibid., p. 178.

⁶⁷ Ibid., p. 179.

⁶⁸ Ibid., p. 180.

⁶⁹ DAHL, 2001, p. 49.

⁷⁰ Ibid., p. 50.

uma parte da população? A história nos mostra que quando um grande grupo de adultos é excluído da cidadania, é quase certo que seus direitos não receberão igual consideração⁷¹. Por isso, para que o Princípio Forte da Igualdade seja observado, é imprescindível que todos os adultos sejam incluídos no *demos*.

Dahl reconhece que a teoria do processo democrático proposta por ele é “radicalmente incompleta” e que “muitos dos pressupostos cruciais dessa teoria são discutíveis demais para serem aceitáveis sem exame mais cuidadoso”⁷². Ele relaciona diversas lacunas e problemas não resolvidos de forma definitiva na teoria que propõe, entre eles, se a democracia é um governo do povo, o que constitui esse “povo”? Ou, então, se os critérios apontados, quando aplicados ao mundo real, nunca foram totalmente satisfeitos (e provavelmente nunca poderão sê-lo), existe algum grau de aproximação que possa ser considerado aceitável para que o sistema real em questão possa ser chamado de democracia?

Apesar de não dar uma solução para a maioria das questões que levanta, Dahl busca, no decorrer de sua obra, chegar tão próximo quanto for possível de uma solução razoável para cada um deles, demonstrando que, apesar de não ser a solução ideal, a democracia é o melhor sistema político viável.

A pretensão deste trabalho não é aprofundar-se nas problemáticas levantadas por Dahl e tampouco tentar resolvê-las. O objetivo é a utilização de sua teoria da democracia, principalmente em razão da importância da sua obra nesta área e, sobretudo, dos critérios que elenca para um processo democrático, como base teórica para justificar a importância da proteção da igualdade do voto na legislação eleitoral brasileira, o que se passa a fazer a partir de agora.

2.4 DEMOCRACIA REPRESENTATIVA E POLIARQUIA

Robert Dahl se utiliza da figura da “associação” para formular sua teoria do processo democrático. Porém, ao transferir a ideia de democracia de uma associação, ou mesmo de uma cidade-Estado, para um Estado nacional, as oportunidades que os cidadãos têm de participar das decisões coletivas passam a ser muito mais limitadas do que seriam em um sistema menor⁷³.

⁷¹ Id., 2012, p. 205.

⁷² Ibid., p. 182.

⁷³ DAHL, 2012, p. 356.

Por mais de dois mil anos – da Grécia Clássica ao século XVIII – um dos pressupostos dominantes no pensamento político ocidental tem sido o de que nos Estados democráticos e republicanos, o corpo de cidadãos e o território do Estado devem ser ambos pequenos – com efeito, minúsculos, pelos padrões modernos. Geralmente, partia-se do princípio de que o governo democrático ou republicano era adequado apenas para Estados pequenos.

A diferença mais óbvia na mudança para um sistema político democrático em grande escala é que os “representantes” substituíram quase que por completo a assembleia dos cidadãos que existia na democracia antiga. Para Dahl, “a representação pode ser compreendida como um fenômeno histórico e como uma aplicação da lógica da igualdade a um sistema político em grande escala”⁷⁴.

A representação surgiu como uma instituição medieval de governo monárquico e aristocrático e teve seus primórdios na Inglaterra e na Suécia, nas assembleias convocadas pelos monarcas para discutir assuntos importantes com representantes de vários Estados⁷⁵.

No século XVIII, os autores começaram a perceber que ao “unir a ideia democrática de governo do povo à prática não democrática de representação, a democracia podia assumir uma forma e uma dimensão totalmente novas”⁷⁶. Montesquieu, em seu livro *O Espírito das Leis* de 1748, escreveu⁷⁷:

Como, em um Estado livre, todo homem que supostamente tem uma alma livre deve ser governado por si mesmo, seria necessário que o povo em conjunto tivesse o poder legislativo. Mas, como isto é impossível nos grandes Estados e sujeito a muitos inconvenientes nos pequenos, é preciso que o povo faça através de seus representantes tudo o que não pode fazer por si mesmo.

Poucas gerações depois de Montesquieu, a representação já era amplamente aceita como solução para os limites ao tamanho dos Estados democráticos, transformando a “de uma doutrina adequada apenas para as cidades-Estado pequenas (...), para uma doutrina aplicável aos grandes estados nacionais modernos”⁷⁸.

⁷⁴ Ibid., p. 340.

⁷⁵ Ibid., p. 43.

⁷⁶ DAHL, 2012, p. 43.

⁷⁷ MONTESQUIEU, Charles de Secondat, Baron de. **O Espírito das Leis**. São Paulo: Martins Fontes, 2000.

⁷⁸ DAHL, op. cit., p. 44.

Essa mudança trouxe consigo o desenvolvimento de um conjunto de instituições políticas que diferenciam a democracia representativa moderna de todos os outros sistemas políticos que já existiram, fossem eles democráticos ou não. Por isso, denominou-se esse tipo de sistema político moderno de *poliarquia*. Nos termos de Robert Dahl⁷⁹:

“A poliarquia pode ser compreendida de vários modos: como um resultado histórico dos esforços pela democratização e liberalização das instituições políticas do Estado-nação; como um tipo peculiar de ordem ou regime políticos que em muitos aspectos importantes, difere não apenas dos sistemas não democráticos de todos os tipos, como também de democracias anteriores, em pequena escala; como um sistema de controle político no qual os funcionários do mais alto escalão no governo do Estado são induzidos a modificar sua conduta a fim de vencer eleições quando em competição com outros candidatos, partidos e grupos; como um sistema de direitos políticos; ou como um conjunto de instituições necessárias ao processo democrático em grande escala”.

A poliarquia é uma ordem política que se distingue pela presença de sete instituições, que são: funcionários eleitos, eleições livres e justas, sufrágio inclusivo, direito de concorrer a cargos eletivos, liberdade de expressão, informação alternativa e autonomia associativa⁸⁰.

Qual seria, porém, a relação entre a poliarquia e o modelo democrático proposto por Robert Dahl? De forma resumida, Dahl sustenta que as instituições da poliarquia são necessárias, mas não suficientes, à democracia em grande escala e à “consecução mais viável possível do processo democrático no governo de um país”⁸¹. Por isso, ele faz uma relação entre cada uma das instituições da poliarquia e os requisitos que estabeleceu para o processo democrático:

⁷⁹ Ibid., p. 346.

⁸⁰ DAHL, 2012, p. 351.

⁸¹ Ibid., p. 352.

Quadro 1 – Instituições necessárias da Poliarquia

Crítérios	Instituições necessárias
I. Igualdade de voto	1. Funcionários eleitos
	2. Eleições livres e justas
II. Participação efetiva	1. Funcionários eleitos
	2. Sufrágio inclusivo
	3. Direito de concorrer a cargos eletivos
	4. Liberdade de expressão
	5. Informação alternativa
	6. Autonomia associativa
III. Compreensão esclarecida	1. Liberdade de expressão
	2. Informação alternativa
	3. Autonomia associativa
IV. Controle de agenda	1. Funcionários eleitos
	2. Eleições livres e justas
	3. Sufrágio inclusivo
	4. Direito de concorrer a cargos eletivos
	5. Liberdade de expressão
	6. Informação alternativa
	7. Autonomia associativa
V. Inclusão	1. Sufrágio inclusivo
	2. Direito de concorrer a cargos eletivos
	3. Liberdade de expressão
	4. Informação alternativa
	5. Autonomia associativa

FONTE: DAHL, 2012, p. 353

A partir do quadro acima, vemos que Robert Dahl estabelece que duas instituições da poliarquia são necessárias para que o critério de igualdade de voto do processo democrático, objeto deste trabalho⁸²:

- a) Funcionários eleitos: os funcionários eleitos são constitucionalmente investidos do controle político das decisões governamentais;
- b) Eleições livres e justas: os funcionários eleitos são escolhidos em eleições frequentes, conduzidas de modo justo, nas quais a coerção é relativamente rara.

Analisa-se, a seguir, como essas instituições e a igualdade de voto são tratados na legislação eleitoral brasileira.

⁸² DAHL, 2012, p. 350.

3 IGUALDADE DE VOTO

Até aqui, foi visto que Robert Dahl estabelece cinco critérios para um processo democrático: participação efetiva, igualdade de voto, compreensão esclarecida, controle do programa de planejamento e inclusão dos adultos. A poliarquia, por sua vez, é tida como um conjunto de instituições políticas necessárias a este processo democrático em grande escala.

Segundo Dahl, para que o critério de igualdade de voto do processo democrático seja satisfeito, são necessárias duas instituições da poliarquia: que os funcionários eleitos sejam constitucionalmente investidos de controle político das decisões governamentais e que as eleições sejam livres e justas.

Passa-se agora a examinar como esses institutos são abordados na Constituição Federal de 1988 e na legislação infraconstitucional eleitoral.

3.1 PREVISÕES CONSTITUCIONAIS

Como visto, Dahl afirma que a democracia pode ser entendida também como um sistema de direitos, uma vez que, para que ela exista, deve-se assegurar uma série de direitos fundamentais que viabilize seu funcionamento. Analisando nossa Carta Magna sob esta perspectiva, vê-se que ela estabelece diversos princípios e direitos fundamentais cujo objetivo é garantir e propiciar a existência de um Estado Democrático, tais como a liberdade (artigo 5º, *caput*), a igualdade (artigo 5º, *caput*), a pluralidade (preâmbulo e artigo 1º, V), a livre manifestação do pensamento (artigo 5º, IV) e a soberania popular (artigo 14) e participação dos cidadãos (artigos 28, artigo 29, I, artigo 45, 46 e 77).

O principal instrumento de concretização desse Estado Democrático é o voto, pois ele legitima a entrega do poder povo aos seus representantes⁸³. É através do voto que se materializa o processo de manifestação da vontade popular, sendo, por isso, indispensável para uma democracia em grande escala.

Tal importância é reconhecida pela Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, que, já em seu artigo 1º, afirma que nosso país é um Estado Demo-

⁸³ PAES, Janiere Portela Leite. **O Sufrágio e o Voto no Brasil**. Revista Eletrônica EJE/Tribunal Superior Eleitoral, Brasília, n. 3, p. 19-20, abr./mai.2013.

crático de Direito e que “todo poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente”, sendo a soberania popular “exercida pelo sufrágio universal e pelo voto direto e secreto, com valor igual para todos” (artigo 14, CRFB/1988)⁸⁴ (grifos nossos).

A escolha de mandatários pelo sufrágio universal constitui direito humano fundamental e “de primeira grandeza no âmbito da ordem cultural-valorativa”⁸⁵. Mais do que constitucionalmente previsto, o voto direto, secreto, universal e periódico é cláusula pétrea do Direito brasileiro, uma vez que o artigo 60, § 4º, inciso II da Constituição proíbe qualquer alteração, mesmo que por proposta de emenda constitucional que tenda a aboli-lo.

Para Ana Tereza Basílio, no Brasil, “o sufrágio universal é a mais elevada expressão dos Princípios da Soberania Popular, da Democracia Representativa e da Igualdade”⁸⁶.

Aline Osório, pautada nos princípios constitucionais democrático, republicano, representativo, do pluralismo político, da soberania popular, da igualdade e da liberdade, estabeleceu quatro diretrizes gerais para a regulação do processo do processo político-eleitoral⁸⁷, que, segundo José Jairo Gomes, constituem verdadeiros princípios constitucionais eleitorais⁸⁸:

- i) *igualdade política entre os cidadãos*, de modo a conferir aos eleitores o igual valor do voto e a igual possibilidade de influenciarem o resultado das eleições;
- ii) *igualdade de oportunidades ou paridade de armas aos candidatos e partidos* na disputa por cargos políticos, buscando evitar que alguns competidores possam extrair vantagens ilegítimas do acesso aos poderes econômicos, midiáticos e político;
- iii) *legitimidade do processo eleitoral*, resguardando a autonomia da vontade do eleitor e a máxima autenticidade da manifestação da vontade popular, assim como a lisura do pleito, impedindo fraudes, corrupções, manipulações e outros constrangimentos indevidos; e
- iv) *liberdade de expressão político-eleitoral*, permitindo que todos os atores do processo eleitoral – cidadãos, políticos, partidos e meios de comunicação – possam participar amplamente do debate público em torno das escolhas

⁸⁴ BRASIL. **Constituição (1988)**. Constituição da República Federativa do Brasil: promulgada em 05 de outubro de 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm> Acesso em 04 set. 2018.

⁸⁵ GOMES, José Jairo. **Direito Eleitoral**. 14. Ed. São Paulo: Atlas, 2018. p. 646.

⁸⁶ BRASIL. Tribunal Regional Eleitoral do Rio de Janeiro. **Código Eleitoral Comentado e Legislação Complementar**. Rio de Janeiro: EJE/SAD/CADOC, 2012. Disponível em: <http://www.tre-rj.gov.br/site/gecoi_arquivos/arq_071809.pdf> Acesso em 07 set. 2018. p. 116.

⁸⁷ OSORIO, Aline. **Direito Eleitoral e Liberdade de Expressão**. Belo Horizonte: Fórum, 2017. p. 141.

⁸⁸ GOMES, op. cit., p. 60.

eleitorais.

Vê-se, portanto, que, dentre os quatro princípios elencados pela autora, os três primeiros estão diretamente relacionados com a garantia de igualdade de voto entre os cidadãos e de eleições livres e justas, ou seja, que efetivamente consiga manifestar a vontade popular e sem interferências indevidas, tal é a importância desses institutos para a Constituição brasileira.

Ainda pode-se citar a própria existência de uma Justiça Eleitoral como ente autônomo, independente e especializado, constitucionalmente previsto nos artigos 118 a 121, como uma forma de resguardar a segurança e a confiança na imparcialidade do processo eleitoral e de seus resultados⁸⁹ e, portanto, que contribui para o exercício do direito ao voto e a manifestação da vontade popular.

Em relação à instituição da poliarquia exigida por Dahl de que os representantes escolhidos devam ser constitucionalmente investidos do controle político das decisões governamentais, pode-se observar seu cumprimento na Constituição de 1988 nos dispositivos que definem as atribuições do chefe do poder executivo e das casas legislativas.

As atribuições do Presidente da República estão constitucionalmente previstas no artigo 84 da Constituição, que elenca suas competências privativas, entre as quais destacam-se, no sentido de garantir o controle das decisões governamentais: a) exercer a direção superior da administração federal; b) sancionar, promulgar e fazer publicar as leis, bem como expedir decretos e regulamentos para sua fiel execução; c) vetar projetos de lei, total ou parcialmente; e d) dispor sobre a organização e funcionamento da administração federal, mediante decreto.

Já para o Poder Legislativo, as suas competências estão determinadas na Constituição nos artigos 48, 49, 51 e 52, dentre as quais, ressalta-se: a) dispor sobre todas as matérias de competência da União, com sanção do Presidente da República; b) resolver sobre tratados, acordos ou atos internacionais; c) sustar atos normativos do Poder Executivo que exorbitem do poder regulamentar ou dos limites de delegação legislativa; d) escolher membros do Tribunal de Contas; e e) aprovar a concessão ou alienação de terras públicas.

Diante do exposto, é possível concluir que o critério democrático de igualdade

⁸⁹ GOMES, 2018, p. 657.

de voto estabelecido por Dahl, bem como as duas instituições da poliarquia necessárias para a sua existência, a saber, a existência de eleições livres e justas e funcionários eleitos com poderes de controle político das decisões governamentais, são constitucionalmente protegidos em nosso país. Nossa Carta Maior prevê expressamente o peso igual para o voto de todos e cria um sistema de viabilização e proteção da democracia que contempla eleições livres e justas, além de elencar competências específicas para cada um dos poderes eleitos pelo povo.

3.2 PREVISÕES INFRACONSTITUCIONAIS

A análise das previsões infraconstitucionais de garantia à igualdade de voto, nos critérios de Dahl, se dará principalmente a partir do Código Eleitoral Brasileiro, instituído pela Lei nº 4.737, de 15 de julho de 1965⁹⁰, da Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997⁹¹, que estabelece as normas aplicáveis às eleições, e da Lei Complementar nº 64, de 18 de maio de 1990⁹², alterada pela Lei Complementar nº 135, de 04 de junho de 2010⁹³, conhecidas como Lei de Inelegibilidades e Lei da Ficha Limpa.

Juntos, esses dispositivos trazem uma série de garantias que visam assegurar o direito político fundamental de sufrágio e as formas para tornar o exercício desse direito efetivo, além de instrumentos que objetivam promover eleições livres de interferências indevidas e que reflitam a verdadeira vontade popular.

Nesse mesmo sentido, José Jairo Gomes destaca que existe na legislação brasileira um “arcabouço de normas assecuratórias da normalidade e legitimidade do pleito – normas que coíbem o abuso de poder econômico, político, dos meios de comunicação social, captação ilícita de votos, conduta vedada” durante a campanha eleitoral e no dia votação⁹⁴.

Grande parte desses instrumentos estão previstos nos dispositivos legais mencionados acima. Vejamos alguns a seguir.

⁹⁰ BRASIL. **Lei nº 4.737, de 15 de julho de 1965**. Institui o Código Eleitoral. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L4737compilado.htm> Acesso em 04 set. 2018.

⁹¹ BRASIL. **Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997**. Lei das Eleições. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9504compilado.htm> Acesso em 04 set. 2018.

⁹² BRASIL. **Lei Complementar nº 64, de 18 de maio de 1990**. Lei das Inelegibilidades. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/Lcp64.htm> Acesso em 04 set. 2018.

⁹³ BRASIL. **Lei Complementar nº 135, de 04 de junho de 1990**. Lei da Ficha Limpa. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/Lcp135.htm> Acesso em 04 set. 2018.

⁹⁴ GOMES, 2018, p. 657.

3.2.1 O Voto universal e secreto

A doutrina brasileira, a partir da análise do sistema eleitoral, atribui as seguintes características ao voto⁹⁵:

- a) Personalidade: o cidadão só pode ir votar pessoalmente, não sendo possível exercer esse direito por procuração;
- b) Obrigatoriedade: o exercício do direito ao voto é obrigatório;
- c) Liberdade: o eleitor pode escolher livremente entre os partidos políticos e os candidatos, votar em branco e até mesmo anular o voto.
- d) Sigilosidade: o conteúdo do voto não pode ser revelado pelos órgãos da Justiça Eleitoral. Apenas o eleitor, querendo, é que poderá revelar seu voto;
- e) Direto: os cidadãos escolhem os governantes diretamente, ou seja, não há intermediários nesse ato;
- f) Periodicidade: a democracia representativa exige a existência de mandatos com prazo determinado, ou seja, a rotatividade no exercício do poder. Por isso, o direito de voto deve ser exercido de tempos em tempos.
- g) Igualdade: os votos de todos os cidadãos têm valor igual no processo político-eleitoral, independente de sexo, cor, credo, idade, posição intelectual, social ou situação econômica.

Para José Jairo Gomes, o voto é um direito público subjetivo e um dever cívico⁹⁶, e

Ante sua importância primordial para o regime democrático, cuidou-se de estabelecer garantias, a fim de que o processo eleitoral atinja seu ápice sem atropelos. Tem-se em vista o resguardo da ordem e da segurança no dia do sufrágio, de modo que sejam assegurados o livre exercício do voto e a normalidade do processo de votação, o que propicia que os mecanismos da democracia operem de maneira transparente e eficaz, infundindo legitimidade à representação popular.

O artigo 82 do Código Eleitoral estabelece que “o sufrágio é universal e direto; o voto, obrigatório e secreto”. Para além da discussão se o caráter obrigatório do voto o torna um dever, e não um direito, importa aqui ressaltar duas questões.

⁹⁵ MORAES, Alexandre de. **Direito Constitucional**. 11. Ed. São Paulo: Atlas, 2002.

⁹⁶ GOMES, 2018, p. 647.

A primeira é a previsão de que o direito de votar no sistema brasileiro é universal, ou seja, a capacidade eleitoral ativa em nosso país é estendida “a todos os indivíduos considerados intelectualmente aptos ao exercício desse direito essencial”⁹⁷ sem qualquer tipo de distinção em relação a etnia, raça, sexo, crenças religiosas, posições políticas ou classe social. Todos têm o direito de votar e o seu voto tem igual valor.

A outra questão é disposição de que o voto é secreto. Em conjunto com o *caput* do artigo 14 da Constituição Federal de 1988, o artigo 82 do Código Eleitoral determina o caráter sigiloso do voto, sendo a sua violação ou a tentativa de violação crime eleitoral previsto no artigo 312 do Código Eleitoral Brasileiro, punível com detenção de até dois anos.

Mais do que representar a garantia de que o eleitor só enunciará em quem votou ou em quem votará se assim for de sua vontade, o voto secreto é um importante instrumento da democracia: ele assegura a liberdade de escolha do eleitor, dá ao voto o caráter de direito subjetivo e reforça a sua pessoalidade. Seu objetivo maior é evitar a corrupção, a coerção e a intimidação do eleitor e, na medida em que faz isso, garantir eleições livres e justas, que representem a verdadeira vontade popular.

A forma como o sigilo do voto é assegurado é trazida pelo artigo 103 do Código Eleitoral:

Artigo 103. O sigilo do voto é assegurado mediante as seguintes providências:

- I - uso de cédulas oficiais em todas as eleições, de acordo com modelo aprovado pelo Tribunal Superior;
- II - isolamento do eleitor em cabina indevassável para o só efeito de assinalar na cédula o candidato de sua escolha e, em seguida, fechá-la;
- III - verificação da autenticidade da cédula oficial à vista das rubricas;
- IV - emprego de urna que assegure a inviolabilidade do sufrágio e seja suficientemente ampla para que não se acumulem as cédulas na ordem em que forem introduzidas.

Por óbvio que os incisos que tratam da questão das cédulas de votação praticamente não são mais aplicáveis, em razão da utilização de urnas eletrônicas para votação, esses dispositivos, assim como os artigos 83 a 89 da Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997, ainda devem ser observados no caso de utilização do sistema de

⁹⁷ TRE-RJ, Código Eleitoral Comentado e Legislação Complementar, p. 116.

cédulas como contingência⁹⁸.

Porém, a Lei das Eleições, ao implantar o “Sistema Eletrônico de Votação e da Totalização dos Votos”, também se preocupou em garantir expressamente o caráter sigiloso do voto. Dois dispositivos podem ser utilizados para exemplificar essa preocupação. O primeiro trata-se do § 4º do artigo 59, que prevê que a urna eletrônica deve dispor de recursos que permitam o registro digital de cada voto e a identificação da urna em que foi registrado, porém, resguardando o anonimato do eleitor, e o outro é o artigo 61, que traz que “a urna eletrônica contabilizará cada voto, assegurando-lhe o sigilo e a inviolabilidade”.

3.2.2 Facilitação do Acesso ao Voto

Outra questão fundamental que podemos identificar na legislação eleitoral brasileira é a facilitação do acesso ao voto para o eleitor. Diversos artigos das leis apontadas demonstram a preocupação do legislador brasileiro em viabilizar as condições para que o eleitor possa exercer seu direito ao voto.

A importância desses dispositivos recai no fato de que, quanto maior e mais fácil for o acesso dos eleitores às seções de votação, mais eleitores, sobretudo os que não estão obrigados a votar, irão comparecer às eleições e externar sua preferência, permitindo que o resultado das eleições reflita a vontade do maior número de cidadãos possível, ou seja, uma forma para que se alcance eleições mais justas.

Nesse sentido, podemos citar três frentes de atuação no que concerne a facilitar o exercício do direito ao voto: a questão da acessibilidade nas eleições, o voto em trânsito e de pessoas que se encontram no exterior e outras formas de facilitação como um todo.

Segundo o Tribunal Superior Eleitoral, a “cidadania efetiva deve alcançar a todos, e isso requer medidas que promovam a acessibilidade das pessoas a tudo aquilo que as tornam cidadãs”⁹⁹. Por isso, a Justiça Eleitoral possui diversos mecanismos para garantir aos eleitores o acesso ao local de votação, como determina o parágrafo 6º do artigo 135 do Código Eleitoral:

⁹⁸ TRE-RJ, Código Eleitoral Comentado e Legislação Complementar, p. 141.

⁹⁹ BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. **Acessibilidade nas Eleições**. Disponível em: <<http://www.tse.jus.br/eleitor/processo-eleitoral-brasileiro/votacao/acessibilidade-nas-eleicoes>> Acesso em 06 set. 2018.

§ 6º-A. Os Tribunais Regionais Eleitorais deverão, a cada eleição, expedir instruções aos Juízes Eleitorais para orientá-los na escolha dos locais de votação, de maneira a **garantir acessibilidade para o eleitor com deficiência ou com mobilidade reduzida, inclusive em seu entorno e nos sistemas de transporte que lhe dão acesso.**

(...)
(grifo nosso)

O eleitor com deficiência pode solicitar a transferência do local de votação para uma seção especial que possa atender melhor às suas necessidades e comunicar ao juiz eleitoral, por escrito, suas restrições para que a Justiça Eleitoral providencie, na medida do possível, os meios e recursos necessários a facilitar-lhes o exercício do voto.

A Lei Brasileira de Inclusão da Pessoa com Deficiência, Lei nº 13.146, de 06 de julho de 2015, dispõe em seu artigo 76, § 1º, IV, que, sempre que necessário e a seu pedido, o eleitor poderá contar com a ajuda de uma pessoa de sua confiança no momento da votação, podendo inclusive acompanhá-lo na cabina de votação, desde que seja autorizada pelo presidente da seção e que não esteja a serviço da Justiça Eleitoral, de partido político ou de coligações.

Em relação ao eleitor cego, o artigo 150, III do Código Eleitoral permite a utilização de qualquer “elemento mecânico”, seja de sua propriedade ou fornecido pela mesa receptora, que lhe possibilite exercer o direito de voto. Além disso, as urnas eletrônicas são adaptadas com o sistema braile e fones de ouvido são disponibilizados para que o eleitor possa receber sinais sonoros indicando o número escolhido.

O voto para os analfabetos é facultativo, por força do artigo 14, § 1º, II, alínea a da Constituição Federal de 1988. Entretanto, caso opte por votar, o artigo 89 da Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997, permite que seja utilizado instrumentos que o auxiliem a votar.

Outra forma de facilitar o acesso ao direito de votar é a possibilidade de votar em trânsito ou de votar no exterior.

O artigo 233-A do Código Eleitoral garante o direito do eleitor de votar em uma zona eleitoral diferente da sua, caso não esteja em seu domicílio eleitoral no dia da votação, utilizando urnas especialmente instaladas para este fim nas capitais e em cidades com mais de cem mil eleitores – o chamado voto em trânsito. Entretanto, é necessário comparecer a um cartório eleitoral com antecedência e indicar o local onde pretende votar.

Já para eleitores brasileiros que residem em outro país, é possível realizar o voto no exterior, previsto no artigo 233 do Código Eleitoral, sendo o voto exigido apenas nas eleições para Presidente e Vice-Presidente, nesse caso. Iniciativas da Justiça Eleitoral como o Título Net Exterior e o e-Título também tem auxiliado no sentido de incentivar cidadãos brasileiros residentes no exterior a votarem.

3.2.3 Lisura do Processo Eleitoral

O objetivo deste tópico é demonstrar como a legislação eleitoral tenta garantir que o resultado das eleições seja efetivamente o reflexo da vontade do povo, ou seja, como ela procura garantir a legitimidade do processo eleitoral.

Para José Jairo Gomes¹⁰⁰:

Em uma sociedade verdadeiramente democrática, os cidadãos governados é que elegem seus governantes, reconhecendo-os como autoridades investidas de poder político. Essa escolha deve ser feita em processo pautado por uma disputa limpa, isenta de vícios, corrupção ou fraude. (...) Nesse contexto, a observância do procedimento legal que regula as eleições é essencial para a legitimidade dos governantes. Tal procedimento deve desenvolver-se de forma normal, em harmonia com o regime jurídico do processo eleitoral.

De acordo com o Tribunal Superior Eleitoral “o processo eleitoral no Brasil, em um sentido amplo, diz respeito às fases organizativas das eleições, compreendendo também um breve período posterior”¹⁰¹. Nesse sentido, nas palavras de José Jairo Gomes, processo eleitoral é o “*locus* próprio para a escolha democrática de que está autorizado a legitimamente decidir as questões coletivas”¹⁰².

Porém, processo eleitoral pode ser entendido também em um sentido mais restrito, como um “instrumento essencial de controle da normalidade e legitimidade das eleições e, portanto, das investidas político-eleitorais”¹⁰³. É neste sentido que utilizar-se-á o termo “processo eleitoral”: como mecanismos que garantam a lisura das eleições, seja no sentido de possibilitar a fiscalização dos procedimentos realizados du-

¹⁰⁰ GOMES, 2018, p. 76-77.

¹⁰¹ BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. **Funcionamento do Processo Eleitoral no Brasil**. Disponível em: <<http://www.tse.jus.br/eleitor/processo-eleitoral-brasileiro/funcionamento-do-processo-eleitoral-no-brasil>> Acesso em 06 set. 2018.

¹⁰² GOMES, 2018, p. 347.

¹⁰³ *Ibid.*, p. 139.

rante a campanha e o pleito, seja no sentido de proibir ações que interfiram indevidamente na livre escolha do eleitor.

Na legislação eleitoral brasileira existem diversas previsões desses mecanismos: a análise, pela Justiça Eleitoral, de que os candidatos possuem as condições necessárias para registrarem sua candidatura; a capacidade de impugnação de registros de candidatos considerados inelegíveis pela Lei Complementar nº 64, de 1990, alterada pela Lei Complementar nº 135, de 2010; a possibilidade de fiscalização das mesas receptoras por fiscais e delegados dos partidos, como disposto nos artigos 131 e 132 do Código Eleitoral; as regras que devem ser observadas para que seja verificada a identidade do eleitor; os procedimentos que visam garantir a inviolabilidade das urnas eletrônicas; as previsões de anulação de votações que tenham qualquer indício de fraude; a fiscalização das propagandas eleitorais, bem como a coibição de propagandas irregulares; o controle das pesquisas eleitorais divulgadas; a proibição de condutas tendentes a afetar a igualdade de oportunidades entre os candidatos; a obrigatoriedade de prestação de contas da campanha por parte dos candidatos e a fiscalização das doações recebidas; previsão de diversos crimes eleitorais com o objetivo de coibir condutas que possam de alguma forma interferir no resultado das eleições; e tantos outros.

Porém, abordar-se-á com mais profundidade, neste trabalho, duas formas de intervir indevidamente na vontade do eleitor: a corrupção eleitoral e o abuso de poder econômico e político, em razão do seu alto potencial lesivo, e como a legislação busca impedir essas práticas.

3.2.3.1 Corrupção eleitoral

A corrupção eleitoral é tema de maior relevância e de grande preocupação, uma vez que deslegitima o processo eleitoral como um todo, impedindo que o voto, instrumento maior da democracia representativa, seja verdadeiramente livre e, por consequência, que o resultado das eleições deixe de representar a vontade do eleitor.

A expressão “corrupção eleitoral” será utilizada aqui em sentido amplo, como qualquer conduta que vise oferecer bens ou vantagens de qualquer natureza em troca de votos, e não apenas como referência ao tipo penal de corrupção eleitoral.

Segundo Cíntia Ebner Melchiori¹⁰⁴,

a corrupção eleitoral constitui-se não apenas da compra direta ou indireta de votos, seja em troca de dinheiro e bens ou da concessão de favores, como também da utilização da máquina administrativa com fins eleitorais administrativos (abuso de poder político).

Apesar de relacionado, o tema de abuso de poder político e econômico será tratado em tópico posterior.

A distorção do resultado das eleições já seria, por si só, grave o suficiente para que a corrupção eleitoral fosse extremamente condenável. Porém, a autora expõe um outro lado pouco analisado e que demonstra a perniciosidade da prática:

[...] [a corrupção eleitoral] cria uma espécie de círculo vicioso em que o corruptor, que é um político que deveria trabalhar em favor da emancipação e melhoria das condições de vida da população, depende da manutenção das pessoas em situações de privação para poder se reeleger, prejudicando, ainda (...) outros candidatos que não se utilizam desse tipo de prática.

Ou seja, a corrupção eleitoral precisa da pobreza e da ignorância política e o político corruptor, na medida em que necessita delas para se manter no poder, nada faz para combatê-las.

Diante da grande lesividade da conduta, a corrupção eleitoral (tanto ativa quanto passiva) foi tipificada como crime, com previsão no artigo 299 do Código Eleitoral, podendo ser punida com pena de reclusão de até 4 anos:

Artigo 299. Dar, oferecer, prometer, solicitar ou receber, para si ou para outrem, dinheiro, dádiva, ou qualquer outra vantagem, para obter ou dar voto e para conseguir ou prometer abstenção, ainda que a oferta não seja aceita:
Pena - reclusão até quatro anos e pagamento de cinco a quinze dias-multa.

Felipe Roeder da Silva aponta, entretanto, que este é um crime difícil de ser combatido “ante a sutileza de sua execução e a inexistência de vestígios hábeis a

¹⁰⁴ MELCHIORI, Cíntia Ebner. **Participação e Representação Política: A Iniciativa Popular de Lei e o Caso do Movimento de Combate à Corrupção Eleitoral**. 132f. Dissertação (Mestrado em Gestão e Políticas Públicas), Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, 2011.

responsabilizar o agente da conduta”¹⁰⁵. Melchiori também destaca que “as condenações, entretanto, são muito pouco freqüentes, já que o processo criminal é muito demorado”¹⁰⁶.

Em razão disso, a Lei nº 9.840, de 28 de setembro de 1999, conhecida como Lei da Compra de Votos, alterou a Lei nº 9.504, de 1997, introduzindo no ordenamento jurídico o artigo 41-A, conhecido como captação ilícita de sufrágio, que passou a caracterizar a compra de votos também como uma infração administrativa-eleitoral, punível com cassação do registro de candidatura ou do diploma:

Artigo 41-A. Ressalvado o disposto no artigo 26 e seus incisos, constitui captação de sufrágio, vedada por esta Lei, o candidato doar, oferecer, prometer, ou entregar, ao eleitor, com o fim de obter-lhe o voto, bem ou vantagem pessoal de qualquer natureza, inclusive emprego ou função pública, desde o registro da candidatura até o dia da eleição, inclusive, sob pena de multa de mil a cinqüenta mil Ufir, e cassação do registro ou do diploma, observado o procedimento previsto no artigo 22 da Lei Complementar nº 64, de 18 de maio de 1990. (Incluído pela Lei nº 9.840, de 1999)

Entretanto, José Jairo Gomes, nos ensina que existem semelhanças entre os dois institutos, mas que eles não se confundem, pois se situam em ambientes distintos e possuem finalidades diferentes¹⁰⁷:

[...] não significa que o artigo 41-A da LE tenha suplantado ou de algum modo alterado o crime de corrupção eleitoral erigido no artigo 299 do CE. A propósito, a jurisprudência é firme ao afirmar que o “artigo 41-A da Lei no 9.504/97 não alterou a disciplina do artigo 299 do Código Eleitoral, no que permanece o crime de corrupção eleitoral incólume” (TSE – RHC no 81/SP – DJ, v. 1, 10-6-2005, p. 164). [...] Daí o assento jurisprudencial no sentido de que a “decisão em sede de representação por captação ilícita de sufrágio não impede seja julgada procedente ação penal por crime de corrupção eleitoral, ainda que os fatos sejam os mesmos, tendo em vista a independência entre as esferas cível-eleitoral e penal” (TSE – Ag no 8905/MG – DJ, v. 1, 19-12-2007, p. 224).

O que se busca, entretanto, com as duas ferramentas é poder garantir que o

¹⁰⁵ SILVA, Felipe Roeder da. **Corrupção eleitoral e determinados aspectos dos crimes eleitorais. Jus Navigandi**, Teresina, ano 18, n. 3796, 22 nov. 2013. Disponível em: <<http://jus.com.br/artigos/25918>>. Acesso em: 09 set. 2018.

¹⁰⁶ MELCHIORI, 2011, p. 55.

¹⁰⁷ GOMES, José Jairo. Crimes Eleitorais e Processo Penal Eleitoral. 2. Ed. São Paulo: Atlas, 2016. p. 61.

eleitor externalize sua vontade de forma livre, garantindo resultados justos nas eleições.

3.2.3.2 Abuso de poder político e econômico

De acordo com José Jairo Gomes, o abuso de poder se configura pelo mau uso do direito, situação ou posição jurídicas com o objetivo de exercer indevida e ilegítima influência na eleição¹⁰⁸. Um vez que se trata de conceito indeterminado, fluido e aberto, sua delimitação só pode ser feita diante de um caso concreto.

O autor continua explicando que¹⁰⁹:

A concretização do abuso de poder tanto pode se dar por ofensa ao processo eleitoral, resultando o comprometimento da normalidade ou legitimidade das eleições, quanto pela subversão da vontade do eleitor, em sua indevassável esfera de liberdade, ou pelo comprometimento da igualdade de disputa.

Independentemente de se tratar de poder econômico ou político, quando praticado, o abuso de poder impede que a vontade manifestada pelo eleitor seja genuína, contribuindo para uma representação política inautêntica. E é justamente por poder impedir que a representação popular seja autêntica que o Código Eleitoral traz, elencado como garantia eleitoral, em seu artigo 237, que “a interferência do poder econômico e o desvio ou abuso do poder de autoridade, em desfavor da liberdade do voto, serão coibidos e punidos”. Este dispositivo garante, inclusive, que qualquer eleitor ou partido político poderá pedir a abertura de investigação para apurar uso indevido do poder econômico ou político.

Para o Tribunal Superior Eleitoral, o abuso do poder econômico é¹¹⁰:

[...] a utilização excessiva, antes ou durante a campanha eleitoral, de recursos financeiros ou patrimoniais buscando beneficiar candidato, partido ou coligação, afetando, assim, a normalidade e a legitimidade das eleições. Por uso do poder econômico entende-se o emprego de dinheiro mediante as mais diversas técnicas, que vão desde a ajuda financeira, pura e simples, a partidos e candidatos, até a manipulação da opinião pública, da vontade dos eleitores, por meio da propaganda política subliminar, com a aparência de

¹⁰⁸ GOMES, 2018, p. 365.

¹⁰⁹ GOMES, loc. cit.

¹¹⁰ BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. **Abuso de Poder Econômico e Político são Causas e Inelegibilidade por Oito Anos**. Disponível em: <<http://www.tse.jus.br/imprensa/noticias-tse/2013/Marco/abuso-de-poder-economico-e-politico-sao-causas-de-inelegibilidade-por-oito-anos>> Acesso em 06 set. 2018.

propaganda meramente comercial.

Isso significa que tal abuso poderá ocorrer quando houver, por exemplo, emprego abusivo de recursos patrimoniais, a utilização de recursos ilicitamente arrecadados na campanha, o mau uso dos meios de comunicação, a compra de votos, entre outros¹¹¹.

Já o abuso de poder político¹¹²:

[...] ocorre nas situações em que o detentor do poder vale-se de sua posição para agir de modo a influenciar o eleitor, em detrimento da liberdade de voto. Caracteriza-se, dessa forma, como ato de autoridade exercido em detrimento do voto.

Foi justamente para coibir o abuso de poder político que são previstas na Lei nº 9.504, de 1997, nos artigos 73 a 78, diversas condutas vedadas aos agentes públicos em campanhas eleitorais. Busca-se, com isso, proibir o uso da máquina administrativa para captar votos e favorecer candidaturas, garantindo a isonomia entre os candidatos e o equilíbrio do pleito.

São exemplos de abuso do poder político: uso, doação ou disponibilização de bens e serviços públicos, desvirtuamento de propaganda institucional, manipulação de programas sociais e ameaça de demissão de servidor público¹¹³.

Como forma de inibir condutas que caracterizem o abuso do poder econômico ou político, a legislação brasileira prevê, através do artigo 22 da Lei Complementar nº 64, de 1990, alterada pela Lei Complementar nº 135, de 2010, a inelegibilidade pelo período de 8 anos para o candidato que for diretamente beneficiado pela interferência do poder econômico ou pelo abuso do poder político.

¹¹¹ GOMES, 2018, p. 367-368.

¹¹² Ibid., p. 368.

¹¹³ Ibid., p. 369-370.

4 CONCLUSÃO

O conceito de processo democrático de Robert Dahl, como visto, não retira o conteúdo substantivo da democracia e, como condição para sua própria existência, garante uma série de direitos, liberdades e recursos aos cidadãos. Dahl não afirma que seu modelo, tampouco a democracia em si, é livre de falhas e que não pode apresentar resultados considerados injustos em determinadas situações, entretanto, conclui esta seria a forma de governo mais viável, pois acaba sendo um meio para alcançar interesses fundamentais, e a que estaria apta a gerar os melhores resultados.

O processo, pautado no Princípio da Igual Consideração de Interesses, que estabelece que o interesse de cada membro merecerá igual consideração, e no Princípio Forte da Igualdade, que considera que todos os membros são qualificados para fazer escolhas, deve atender a certos critérios, que, para o autor são os seguintes: participação efetiva, igualdade de voto, compreensão esclarecida, controle do programa de planejamento e inclusão dos adultos.

O critério de igualdade de voto estipula que todos os cidadãos devem ter oportunidades iguais e efetivas de votar e que todos os votos devem ser contados como iguais. Dentro de um sistema político democrático em grande escala, duas instituições seriam necessárias para garantir este critério: eleições livres e justas e representantes eleitos constitucionalmente investidos de controle político das decisões governamentais.

Vê-se, portanto, que a importância do critério da igualdade de voto é que ele não apenas protege a igualdade entre os cidadãos, mas também reconhece a liberdade como valor social e, em última análise, garante a legitimidade do processo eleitoral e, portanto, da própria democracia.

A igualdade de voto é protegida pela Constituição brasileira, que determina em seu artigo 14 que o valor do voto de uma pessoa não pode ser superior ao valor do voto de outra. Em decorrência da sua importância para nossa democracia, uma vez que é o principal instrumento para legitimação da entrega do poder do povo aos seus representantes, a própria Carta Maior estabelece o voto como cláusula pétrea do nosso ordenamento jurídico.

As instituições da poliarquia consideradas necessárias por Dahl para que haja igualdade de voto também são igualmente previstas em nossa Constituição: identifica-

se que existem princípios constitucionais eleitorais que possibilitam a realização de eleições que possam refletir verdadeiramente a vontade popular, sem interferências indevidas, e que as atribuições do Poder Legislativo e do chefe do Poder Executivo estão previstas em diversos dispositivos.

Infraconstitucionalmente, o Direito brasileiro também prevê diversos mecanismos que objetivam assegurar o direito político fundamental de voto e garantir eleições livres e justas, principalmente no Código Eleitoral Brasileiro (Lei nº 4.737, de 1965), na Lei nº 9.504, de 1997, e na Lei Complementar nº 164, de 1990, alterada pela Lei Complementar nº 135, de 2010.

O primeiro destaque deve ser dado à atenção que se foi dada pelo legislador para garantir o sigilo do voto, preservando, assim, a sua subjetividade e pessoalidade e a liberdade do eleitor, inclusive em tempos de votação em urnas eletrônicas. Cita-se o disposto nos artigos 103 e 312 do Código Eleitoral e nos artigos 59, §4º, 61 e 83 a 89 da Lei nº 9.504, de 1997 como exemplos disso.

Outra preocupação da legislação é viabilizar as condições para que o eleitor possa exercer seu direito ao voto, ampliando e facilitando o acesso às seções de votação. Isso contribui para que o maior número de eleitores possível vote, alcançando resultados mais justos e representativos. Nesse sentido, menciona-se as garantias de acessibilidade para pessoas com deficiência e para analfabetos e os mecanismos de voto em trânsito e no exterior.

O processo eleitoral brasileiro também tenta garantir a lisura do resultado das eleições. Pretende-se que a representação popular seja genuína, autêntica e originada de um procedimento legítimo¹¹⁴. Por isso, tenta-se criar mecanismos de controle e fiscalização da campanha e da votação em si e de coibir ações que interfiram indevidamente na livre escolha do eleitor. Os dispositivos legislativos que seguem nessa linha são inúmeros e vão desde a possibilidade de fiscalização das seções de votação pelos partidos até o controle de pesquisas e propagandas eleitorais. Porém, em decorrência do seu potencial lesivo, analisou-se, especificamente, as formas de coibir a corrupção eleitoral e o abuso de poder político e econômico.

A corrupção eleitoral, no sentido de qualquer conduta que vise oferecer bens e vantagens em troca de votos, é conduta de maior reprovação, pois pode desvirtuar o resultado das eleições e alimenta um círculo vicioso de pobreza ignorância política.

¹¹⁴ GOMES, 2018, p. 367.

Por isso, são previstas sanções administrativas (artigo 41-A da Lei nº 9.504, de 1997) e criminais (artigo 299 do Código Eleitoral) na legislação brasileira para a prática, podendo resultar na cassação do registro de candidatura ou do diploma e em reclusão de até quatro anos.

Já o abuso do poder político e econômico constituem formas de interferir indevidamente na vontade do cidadão. O primeiro ocorre quando o detentor do poder político utiliza sua autoridade e posição para influenciar a escolha do eleitor. Já o segundo se caracteriza pelo uso excessivo de recursos financeiros e patrimoniais para beneficiar determinado candidato, afetando, assim, a normalidade das eleições.

O artigo 247 do Código Eleitoral prevê que tais atos devem ser coibidos e punidos. Isso é feito, principalmente, através do disposto nos artigos 73 a 78 da Lei 9.504, de 1997, que estabelece diversas condutas vedadas aos agentes públicos em campanhas eleitorais, e pela previsão de inelegibilidade por 8 anos para o candidato que for diretamente beneficiado pela interferência do poder econômico ou político.

Diante do que foi estudado e exposto neste trabalho, conclui-se que a legislação brasileira, tanto no plano constitucional quanto infraconstitucional, possui previsões de direitos, garantias e instrumentos que atendem ao critério da igualdade de voto, assim como às instituições da poliarquia necessárias a ele (representantes eleitos e eleições livres e justas), proposto por Robert Dahl para a existência de um processo democrático de maneira satisfatória. Poderia se dizer, inclusive, que o ordenamento jurídico brasileiro é rico em previsões que visam coibir práticas que tenham como objetivo distorcer o resultado das eleições e interferir na livre vontade do eleitor e em dispositivos que procuram garantir um processo eleitoral idôneo, limpo e transparente.

Para finalizar, deixa-se, contudo, a reflexão de que, além de regras que definam um bom processo eleitoral, é preciso haver também bons eleitores e isso só ocorrerá quando cada eleitor tiver consciência da importância do seu voto.

REFERÊNCIAS

BIELSCHOWSKY, Raoni M. Democracia Procedimental e Democracia Substantiva: Entre um Relativismo Axiológico Absoluto e um Absolutismo Axiológico Relativo. In: Encontro Nacional do CONPEDI, 20., 2011, Belo Horizonte. Anais... Belo Horizonte: 2001, p. 9324-9346. Disponível em: <[https://s3.amazonaws.com/conpedi2/anteriores/XX+Encontro+Nacional+-+FUMEC+Belo+Horizonte+-+MG+\(22%2C+23%2C+24+e+25+de+junho+de+2011\).pdf](https://s3.amazonaws.com/conpedi2/anteriores/XX+Encontro+Nacional+-+FUMEC+Belo+Horizonte+-+MG+(22%2C+23%2C+24+e+25+de+junho+de+2011).pdf)>. Acesso em 09 set. 2017.

BOBBIO, Norberto. Dicionário de Política. 11. ed. Brasília: UnB, 1998.

BOBBIO, Norberto. Estado, Governo, Sociedade: Fragmentos de um dicionário político. 20. ed. Rio de Janeiro/São Paulo: Paz e Terra, 2017.

BOBBIO, Norberto. O Futuro da Democracia: Uma Defesa das Regras do Jogo. 13. ed. São Paulo: Paz e Terra, 2015.

BOBBIO, Norberto. Teoria Geral da Política. Rio de Janeiro: Elsevier, 2000.

BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil: promulgada em 05 de outubro de 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm> Acesso em 04 set. 2018.

BRASIL. Lei Complementar nº 64, de 18 de maio de 1990. Lei das Inelegibilidades. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/Lcp64.htm> Acesso em 04 set. 2018.

BRASIL. Lei Complementar nº 135, de 04 de junho de 1990. Lei da Ficha Limpa. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/Lcp135.htm> Acesso em 04 set. 2018.

BRASIL. Lei nº 4.737, de 15 de julho de 1965. Institui o Código Eleitoral. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L4737compilado.htm> Acesso em 04 set. 2018.

BRASIL. Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997. Lei das Eleições. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9504compilado.htm> Acesso em 04 set. 2018

BRASIL. Lei nº 9.840, de 28 de setembro de 1999. Lei da Compra de Votos. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9840.htm> Acesso em 06 set. 2018.

BRASIL. Lei nº 13.146, de 06 de julho de 2015. Lei Brasileira de Inclusão da Pessoa com Deficiência. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/l13146.htm> Acesso em 09 set. 2018.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. **Abuso de Poder Econômico e Político são Causas e Inelegibilidade por Oito Anos.** Disponível em:

<<http://www.tse.jus.br/imprensa/noticias-tse/2013/Marco/abuso-de-poder-economico-e-politico-sao-causas-de-inelegibilidade-por-oito-anos>> Acesso em 06 set. 2018.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. Acessibilidade nas Eleições. Disponível em: <<http://www.tse.jus.br/eleitor/processo-eleitoral-brasileiro/votacao/acessibilidade-nas-eleicoes>> Acesso em 06 set. 2018.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. Funcionamento do Processo Eleitoral no Brasil. Disponível em: <<http://www.tse.jus.br/eleitor/processo-eleitoral-brasileiro/funcionamento-do-processo-eleitoral-no-brasil>> Acesso em 06 set. 2018

BRASIL. Tribunal Regional Eleitoral do Rio de Janeiro. Código Eleitoral Comentado e Legislação Complementar. Rio de Janeiro: EJE/SAD/CADOC, 2012. Disponível em: <http://www.tre-rj.gov.br/site/gecoi_arquivos/arq_071809.pdf> Acesso em 07 set. 2018.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. Código Eleitoral anotado e Legislação Complementar. 13^a Ed. Brasília: Tribunal Superior Eleitoral, 2018. Disponível em: <http://www.tse.jus.br/hotsites/catalogo-publicacoes/pdf/codigo_eleitoral/codigo-eleitoral-anotado-e-legislacao-complementar-13-edicao-atualizado.pdf> Acesso em 07 set. 2018.

BRILHANTE, Lúcia S. F; PASE, Hermerson L. Democracia Substantiva no Brasil? In: Seminário Internacional de Ciência Política, 1. 2015, Porto Alegre. Anais... Porto Alegre: 2015. Disponível em: <<https://www.ufrgs.br/sicp/wp-content/uploads/2015/09/BRILHANTE-L%C3%ADgia-e-PASE-Hemerson-1.pdf>> Acesso em 08 set. 2017.

CAMPOS, Rosana S. Escolhas Políticas, Decisões Econômicas, Consequências Sociais: Um estudo sobre os impactos da democracia procedimental e do neoliberalismo na América Latina e no Brasil. 247f. Tese (Doutorado em Ciência Política), Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2010.

DAHL, Robert A. A Democracia e seus Críticos. São Paulo: Editora WMF Martins Fontes, 2012.

DAHL, Robert A. Poliarquia: Participação e Oposição. São Paulo: EdUSP, 1997.

DAHL, Robert A. Sobre a Democracia. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2001.

DWORKIN, Ronald. O Direito da Liberdade: A Leitura Moral da Constituição Norte-Americana. São Paulo: Martins Fontes, 2006.

GOMES, José Jairo. Crimes Eleitorais e Processo Penal Eleitoral. 2. Ed. São Paulo: Atlas, 2016.

GOMES, José Jairo. Direito Eleitoral. 14. Ed. São Paulo: Atlas, 2018

O'FLYNN, Ian; SOOD, Gaurav. What Would Dahl Say?: An Appraisal of the Democratic Credentials of Deliberative Polls and Other Mini-Publics. In: GRÖNLUND, Kimmo; BÄCHTIGER, André; SETÄLÄ, Malija. Deliberative Mini-Publics: Practices,

Promises, Pitfalls. Londres: ECPR Press, 2014. cap.4, p. 41-58. Disponível em: <<http://www.gsood.com/research/papers/DahlSays.pdf>>. Acesso em: 26 ago. 2017.

MELCHIORI, Cíntia Ebner. Participação e Representação Política: A Iniciativa Popular de Lei e o Caso do Movimento de Combate à Corrupção Eleitoral. 132f. Dissertação (Mestrado em Gestão e Políticas Públicas), Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, 2011.

MONTESQUIEU, Charles de Secondat, Baron de. O Espírito das Leis. São Paulo: Martins Fontes, 2000.

MORAES, Alexandre de. Direito Constitucional. 11. Ed. São Paulo: Atlas, 2002.

OSORIO, Aline. Direito Eleitoral e Liberdade de Expressão. Belo Horizonte: Fórum, 2017.

PAES, Janiere Portela Leite. O Sufrágio e o Voto no Brasil. Revista Eletrônica EJE/Tribunal Superior Eleitoral, Brasília, n. 3, p. 19-20, abr./mai.2013

SANTOS, Diego Alberto dos. Democracia Intrapartidária no Caso Brasileiro: Uma primeira incursão na temática a partir da análise dos estudos de dez partidos políticos. 127f. Dissertação (Mestrado em Ciência Política), Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2014.

SANTOS, Leonardo Corrêa dos. Democracia Formal e Substancial. Conteúdo Jurídico, Brasília-DF: 11 jul. 2017. Disponível em: <<http://www.conteudojuridico.com.br/?artigos&ver=2.589444>>. Acesso em: 09 set. 2017.

SARMENTO, Daniel. O Neoconstitucionalismo no Brasil: Riscos e Possibilidades. 2009. Disponível em: <<http://www.dsarmento.adv.br/content/3-publicacoes/15-o-neoconstitucionalismo-no-brasil-riscos-e-possibilidades/o-neoconstitucionalismo-no-brasil.riscos-e-possibilidades-daniel-sarmento.pdf>>. Acesso em: 11 nov.2017.

SILVA, Felipe Roeder da. Corrupção eleitoral e determinados aspectos dos crimes eleitorais. **Jus Navigandi**, Teresina, ano 18, n. 3796, 22 nov. 2013. Disponível em: <<http://jus.com.br/artigos/25918>>. Acesso em: 09 set. 2018.